



**Relatoría del Seminario Internacional  
“La Transparencia y el Acceso a la  
Información Pública:  
La experiencia peruana y chilena”**



**Relatoría del Seminario Internacional  
“La Transparencia y el Acceso a la  
Información Pública:  
La experiencia peruana y chilena”**

Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali N° 388  
Lima 1 - Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
E-mail: [defensora@defensoria.gob.pe](mailto:defensora@defensoria.gob.pe)  
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, octubre del 2012.  
Primera reimpresión: Lima, Perú, noviembre del 2012.  
200 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
(N° 2012-13995).

El presente documento fue elaborado por un equipo dirigido por Fernando Castañeda Portocarrero, Adjunto (e) en Asuntos Constitucionales, e integrado por los comisionados Edson Berríos Llanco y José Dávila Córdova. Rosa Canales Calderón brindó apoyo en el proceso de producción del documento. La edición del texto estuvo a cargo de Mario Razzeto.

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo del Banco Mundial y de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en el Perú, que han hecho posible la realización del seminario, así como a la Canasta de Fondos, cuya contribución ha facilitado la presente publicación.

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	9
<b>INSTITUCIONES PARTICIPANTES</b>	11
<b>EXPOSITORES</b>	13
<b>PALABRAS DE BIENVENIDA E INAUGURACIÓN.</b>	16
<b>Eduardo Vega</b> , Defensor del Pueblo (e).	17
<b>Lisa Bhansali</b> , Asesora Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.	21
<b>Alejandro Ferreiro</b> , Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.	23
<b>Marisol Espinoza</b> , Primera Vicepresidenta de la República.	25
<b>PRIMERA SESIÓN.</b>	
<b>LOGROS Y DESAFIOS DEL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A NUEVE AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY N° 27806.</b>	28
<b>Eduardo Vega</b> , Defensor del Pueblo (e).	30
<b>Luis Felipe Almenara</b> , Juez Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República.	38
<b>Fuad Khoury</b> , Contralor General de la República.	40
<b>Gastón Soto</b> , Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.	43
Moderadora: <b>Lisa Bhansali</b> , Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.	

## SEGUNDA SESIÓN.

### **LA EXPERIENCIA PERUANA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** 45

**Roberto Pereira**, Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS). 46

**Jorge Danós**, Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 51

Moderador: **Fernando Castañeda**, Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

## TERCERA SESIÓN.

### **LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** 55

#### **Proceso de creación del Consejo para la Transparencia de Chile.**

**Rafael Blanco**, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile. 56

**Alejandro Ferreiro**, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile. 60

#### **Reflexiones y comentarios.**

**Luis Iberico**, Miembro de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República. 63

**Alberto Beingolea**, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. 65

Moderador: **Roberto Pereira**, Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

## CUARTA SESIÓN.

### COMPETENCIAS Y PRESUPUESTO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE. 67

**Raúl Ferrada**, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile. 68

### Reflexiones y comentarios.

**Rocío Vargas**, Responsable del Componente de Ética, Transparencia y Participación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. 72

**Nelson Shack**, Gerente del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia II y especialista en temas de transparencia y gobernabilidad. 74

Moderadora: **Rosmary Cornejo**, Especialista en Gobernabilidad, Anticorrupción y Gestión Pública, Banco Mundial.

## QUINTA SESIÓN.

### CASOS EMBLEMÁTICOS RESUELTOS POR EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE. 76

**Enrique Rajevic**, Director jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile. 77

### Casos emblemáticos presentados en el Perú.

**Edson Berríos**, Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales. 81

**Edmundo Cruz**, Periodista del diario *La República*. 84

**Ricardo Uceda**, Director Ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad. 87  
Moderador: **Fernando Castañeda**, Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

**SEXTA SESIÓN.**

**ESTRATEGIAS Y MECANISMOS PARA QUE LA CIUDADANÍA  
CONOZCA Y EJERZA SU DERECHO DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA.** 90

**Moisés Sánchez**, Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso. 91

**Manuel Aris**, Miembro de Ciudadano Inteligente. 93

**Reflexiones y comentarios.**

**Kela León**, Directora Ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana. 94

**Susana Silva**, Coordinadora General de la Comisión de Alto Nivel  
Anticorrupción. 96

Moderador: **Edson Berríos**, Comisionado de la Adjuntía en  
Asuntos Constitucionales.

**La protección del acceso a la información pública a través  
del Hábeas Data: problemas, avances y desafíos.** 98

**Samuel Abad**, Profesor de Derecho Constitucional y Procesal  
Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 99

**CLAUSURA.** 103

**Eduardo González**, Director de Operaciones y Sistemas del  
Consejo para la Transparencia de Chile. 104

**Eduardo Vega**, Defensor del Pueblo (e). 105

## **PRESENTACIÓN**

La promoción de la transparencia y el respeto del derecho fundamental de acceso a la información pública son indispensables para una gestión pública moderna, inclusiva, descentralizada y libre de corrupción, que busque asegurar la plena vigencia de los derechos de las personas y el eficiente manejo de los recursos del Estado. En el caso peruano, la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, y de su reglamento son hitos importantes para alcanzar dicho objetivo.

Luego de 10 años de vigencia de la Ley, el reto ahora es asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, siendo de especial importancia el fortalecimiento de los mecanismos administrativos y judiciales creados para tal propósito. En busca de dicho fortalecimiento, se ha consolidado internacionalmente la tesis de promover que el Estado adopte las medidas apropiadas para hacer efectivo el derecho a obtener información.

Con el fin de contribuir con este objetivo común, el 24 y 25 de abril de 2012 –con la colaboración del Banco Mundial– nuestra institución organizó el Seminario Internacional “La Transparencia y el Acceso a la Información Pública: La experiencia peruana y chilena”.

En él participaron el Presidente y el Director General del Consejo de la Transparencia de Chile y representantes de la sociedad civil chilena. Por el lado peruano participaron la Primera Vicepresidenta de la República, el Contralor General de la República, el Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, el Juez Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República, encargado de la Presidencia del Poder Judicial en ese momento; el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos; así como uno de los integrantes de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República; además de representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, de la prensa, de la sociedad civil, y de la Defensoría del Pueblo.

El Seminario tuvo por finalidad aprovechar, para el caso peruano, la importante experiencia del Consejo para la Transparencia de Chile, en torno a los avances y desafíos que afronta como autoridad pública autónoma de promoción, estudio y garantía de la transparencia y el acceso a la información

pública. Asimismo, buscó evaluar la propuesta institucional de crear, en el Perú, una Autoridad Nacional con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, con atribuciones suficientes para lograr un adecuado cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

El presente documento contiene la relatoría de las intervenciones de los expositores de dicho Seminario, a fin de que estén a disposición del mayor número de especialistas, personas interesadas en la materia, y público en general. En ese sentido, constituye una invitación a que, desde la posición en que cada uno se encuentre, pueda contribuir con la construcción de un Estado transparente, legítimo y democrático.

Finalmente, debo agradecer al Banco Mundial, a la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en el Perú y a la Canasta de Fondos de la Defensoría del Pueblo por el valioso apoyo brindado a la labor de nuestra institución en esta materia, específicamente, en la organización del Seminario Internacional y en la elaboración y publicación de la presente relatoría.

**Eduardo Vega Luna**

DEFENSOR DEL PUEBLO (e)

## **INSTITUCIONES PARTICIPANTES**

### **La Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo, encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y los servicios públicos. Por ello, desde el inicio de sus funciones, cuenta con una línea de trabajo de promoción de la transparencia en el Estado y de la vigencia del derecho de acceso a la información pública. En esa línea, de manera permanente, realiza actividades de capacitación y difusión sobre estos temas, dirigidas a funcionarios públicos y a la sociedad civil. Asimismo, atiende quejas de los ciudadanos relacionadas con la vulneración del derecho de acceso a la información pública; realiza supervisiones y recomendaciones a diversas entidades públicas; y elabora reportes trimestrales de seguimiento a los Portales de Transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamentos, entre otras actividades.

### **Consejo para la Transparencia de Chile**

El Consejo para la Transparencia de Chile es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Estado Chileno.

Sus principales objetivos son promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas y fomentando la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano.

Sus principales atribuciones le permiten resolver las solicitudes de acceso a la información presentadas por los ciudadanos, fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia activa, dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación, proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional las normas y demás perfeccionamientos normativos

que aseguren la transparencia y el acceso a la información; realizar capacitaciones a los funcionarios públicos, así como imponer sanciones.

### **El Banco Mundial- Región para Latinoamérica y el Caribe**

El Banco Mundial es una fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo cuyo propósito es combatir la pobreza y apoyar el desarrollo económico; fue creado en 1944 y su sede se encuentra en la ciudad de Washington.

En ese sentido uno de los ejes principales que viene trabajando el Banco Mundial es la Transparencia y el Acceso a la información pública como parte fundamental del buen gobierno y promotor de la capacidad institucional para la implementación de las leyes. En el marco de esa misión, el apoyo del Banco Mundial a través de la Vicepresidencia para Latinoamérica y el Caribe resulto fundamental para la realización de este seminario.

## **EXPOSITORES**

**EDUARDO VEGA**

DEFENSOR DEL PUEBLO (E)

**LISA BHANSALI**

ASESORA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL BANCO MUNDIAL

**MARISOL ESPINOZA**

PRIMERA VICEPRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

**ALEJANDRO FERREIRO**

PRESIDENTE DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE

**LUIS FELIPE ALMENARA**

JUEZ DECANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

**FUAD KHOURY**

CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

**GASTÓN SOTO**

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN

**ROBERTO PEREIRA**

PROFESOR UNIVERSITARIO Y ASESOR LEGAL DEL INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD

**JORGE DANÓS**

PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

**RAFAEL BLANCO**

MIEMBRO DEL CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE CHILE

**LUIS IBERICO**

MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**ALBERTO BEINGOLEA**

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS  
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**RAÚL FERRADA**

DIRECTOR GENERAL DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE

**ROCÍO VARGAS**

RESPONSABLE DEL COMPONENTE DE ÉTICA, TRANSPARENCIA  
Y PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA  
DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

**NELSON SHACK**

GERENTE DEL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA II  
Y ESPECIALISTA EN TEMAS DE TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD

**ENRIQUE RAJEVIC**

DIRECTOR JURÍDICO CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE

**EDSON BERRÍOS**

COMISIONADO DE LA ADJUNTÍA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**EDMUNDO CRUZ**

PERIODISTA DEL DIARIO LA REPÚBLICA

**RICARDO UCEDA**

DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD

**MANUEL ARIS**

MIEMBRO DE CIUDADANO INTELIGENTE

**MOISÉS SÁNCHEZ**

DIRECTOR EJECUTIVO DE FUNDACIÓN PRO ACCESO

**KELA LEÓN**

DIRECTORA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE LA PRENSA PERUANA

**SUSANA SILVA**

COORDINADORA GENERAL DE LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN

**SAMUEL ABAD**

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL  
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

**EDUARDO GONZÁLEZ**

DIRECTOR DE OPERACIONES Y SISTEMAS DEL CONSEJO  
PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE



De izquierda a derecha aparecen: Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile; Marisol Espinoza, Primera Vicepresidenta de la República; Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e), y Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

MIÉRCOLES 25 DE ABRIL.

## **PALABRAS DE BIENVENIDA E INAUGURACIÓN.**

**Alejandro Ferreiro,**

Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.

**Marisol Espinoza,**

Primera Vicepresidenta de la República.

**Eduardo Vega,**

Defensor del Pueblo (e).

**Lisa Bhansali,**

Asesora Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.



Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).

En su discurso de inauguración, el Defensor del Pueblo (e), **Eduardo Vega**, agradeció especialmente a los miembros del Consejo para la Transparencia de Chile, así como a su disposición a compartir con la audiencia sus experiencias más significativas sobre la materia. A continuación aparece el texto del referido discurso.

“Con el apoyo del Banco Mundial decidimos impulsar este espacio de diálogo y reflexión, con el convencimiento de que la vigencia efectiva de la transparencia y el acceso a la información pública garantizan y fortalecen esa democracia que todos queremos para nuestros países.

En el Perú todavía advertimos la necesidad de que los funcionarios públicos se esfuercen más por cumplir a cabalidad las normas de transparencia. Por ejemplo, en la última supervisión que realizamos en el primer trimestre del presente año, hemos constatado que solo el 53% de los gobiernos regionales y el 47% de las municipalidades provinciales obtuvieron el nivel general de cumplimiento de la obligación de difundir información a través de sus portales de transparencia.

Por otro lado, si un ciudadano desea obtener información pública, no solo debe asumir el costo económico de la reproducción, sino que tendría que acercarse a la entidad -en muchos casos- hasta en tres ocasiones: la primera, para presentar su solicitud; la segunda, para conocer el costo de las fotocopias, y, la tercera, para recibirla físicamente. Además, ello podría agravarse si la información no se encuentra en los archivos o si el solicitante tiene dificultades para sufragar los costos o cumplir con requisitos no previstos en la ley, como, por ejemplo, cuando se le exige explicar los motivos de la solicitud de información.

Asimismo, frente a los casos de denegatoria injustificada de la información, el camino judicial -que es el único que queda- puede terminar por desincentivarlo en su búsqueda de información pública, en razón de lo costoso -en tiempo, esfuerzo y dinero- que puede ser un procedimiento judicial. Estas situaciones nos imponen el reto de plantear, desde el Estado y la sociedad, medidas que aseguren la plena eficacia del acceso a la información pública, teniendo en cuenta nuestra propia realidad.

A más de nueve años de la publicación de la Ley N° 27806, se advierte que persisten dificultades para consolidar una cultura de la transparencia. Por ello consideramos imprescindible asumir nuevos retos. Revisando la experiencia de otros países, advertimos que, para garantizar el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública, algunos Estados han modificado su normativa o han reformado su organización.

En esta lógica, en el ámbito internacional se están impulsando políticas públicas para mejorar la gestión, organización, entrega y conservación de la información en poder de los Estados. Además, existe una profunda preocupación respecto de que la ciudadanía cuente con mecanismos idóneos y expeditivos para acceder a dicha información.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA) recomendó que sus Estados conformen una Comisión de Información con personalidad jurídica completa, autonomía operativa de presupuesto y de decisión y que, además de ser un órgano de revisión, tenga a su cargo la efectiva implementación de las normas de transparencia y de acceso a la información pública.

En esa medida, diversos países de la región han creado autoridades dedicadas exclusivamente a promover, estudiar y garantizar el pleno cumplimiento de las normas de transparencia y de acceso a la información pública.

Desde el 2002 funciona en México el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI); desde el 2007, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en Honduras; y, desde el 2008, el Consejo para la Transparencia en Chile, entidad cuya experiencia debemos destacar.

El Consejo para la Transparencia de Chile, como autoridad autónoma, a poco más de tres años de su creación, promueve activamente la capacitación periódica de los funcionarios públicos; contribuye a mejorar los sistemas de archivos, así como resuelve conflictos y consolida criterios jurisprudenciales sobre casos de acceso a la información. Sin duda, su labor está permitiendo una mayor efectividad de este derecho en su país.

El seminario que se inaugura hoy permitirá conocer esta importante labor y, junto con ello, construir propuestas que respondan de manera satisfactoria a las necesidades y particularidades de nuestro país.

La Defensoría del Pueblo considera que el Perú debe contar con una autoridad nacional con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, así como con atribuciones suficientes para lograr un adecuado cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Deseo invitarlos a evaluar con rigurosidad esta propuesta. Para ello, será útil analizar el proceso de creación del Consejo para la Transparencia de Chile, sus competencias, su presupuesto, los casos emblemáticos que ha resuelto, así como las estrategias que ha desarrollado para que la ciudadanía conozca y ejerza plenamente su derecho de acceso a la información pública.

Señoras y señores: es obligación de nuestra democracia, de sus autoridades y funcionarios públicos, garantizar la transparencia de sus actuaciones y, con ello, el derecho a que todos sus ciudadanos accedan a la información pública.

Por esta razón, no debemos escatimar ningún esfuerzo para erradicar definitivamente todo rezago de la denominada *cultura del secreto* y afianzar, en su lugar, una *cultura de transparencia*.

No puedo poner término a estas palabras sin expresar mi agradecimiento al Banco Mundial, representado por las señoras Lisa Bhansali y Rosmary Cornejo, quienes han brindado su valioso apoyo en las tareas de organización de este seminario internacional.

Asimismo, deseo agradecer al señor Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile y a sus directivos, por acompañarnos y compartir su experiencia en el seminario que hoy iniciamos. De igual forma, a la Fundación Pro Acceso y a la organización Ciudadano Inteligente de Chile, por aportar su valiosa mirada sobre las mejores estrategias para empoderar a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos básicos.

Del mismo modo, deseo agradecer la presencia de la Vicepresidenta de la República, de los señores Congresistas, del Contralor General de la República, del presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, y de los jueces supremos, así como la participación de las distinguidas autoridades públicas que nos acompañan y la de todos nuestros invitados e invitadas.

Con estas palabras, declaro inaugurado el seminario internacional”.



De izquierda a derecha aparecen: Fuad Khoury, Contralor General de la República, y Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Por su parte, **Lisa Bhansali**, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, declaró que la transparencia y el acceso a la información pública son conceptos que han implicado un proceso de transformación en el mundo. Recordó que en 1976 se inició en Suecia un mandato en ese sentido y que, luego, en 1990, eran ya 13 los países que contaban con una legislación sobre el particular.

La expositora señaló que el cambio había operado no solo en cuanto a la promulgación de leyes especiales destinadas a salvaguardar ese derecho, sino que esa transformación también se había producido en el plano institucional. Asimismo, subrayó el rol decisivo que cumplen la transparencia y el acceso a la información pública en el fortalecimiento de la democracia.

Bhansali agregó que en países como México, Chile y Honduras, entre otros, se cuenta con una entidad autónoma que se dedica exclusivamente al tema, lo que significa un paso adelante en la materia. El reto, puntualizó, estriba en promover el acceso a la información pública para contribuir al afianzamiento de un gobierno con carácter abierto y donde los ciudadanos puedan cumplir un papel activo mediante el ejercicio de ese derecho.

Por último, la expositora señaló que su institución también considera relevante profundizar en el debate sobre la promoción de buenas prácticas en los organismos del Estado. Las normas, añadió, permiten generar un mayor acceso a la información que debe estar a disposición de la ciudadanía y ayudan a fomentar más transparencia en la actuación gubernamental. Sin embargo, advirtió, se debe tener cuidado, porque un mayor acceso a la información pública no necesariamente se traduce en una mayor rendición de cuentas de las distintas entidades estatales.

**Alejandro Ferreiro**, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile, agradeció la invitación para participar en el seminario y sostuvo que no existían recetas, pero sí experiencias que se podía compartir, con el fin de “avanzar en esto tan precioso para la transparencia como es el acceso a la información”.

El especialista chileno destacó la incidencia del tema en la prevención de la corrupción. “Lo que importa es consolidar y garantizar un derecho que es fundamental y esencial para fomentar la participación social y el compromiso de la ciudadanía”, apuntó.

En opinión de Ferreiro, el acceso a la información pública ayuda al control social, en razón de que transforma a todos los ciudadanos en contralores:

Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.



“No hay mejor contralor que el ciudadano atento y vigilante que supervisa la función pública”.

El expositor resaltó el poder disuasivo de la transparencia en la conducta de los funcionarios. Asimismo expresó que el derecho de acceso a la información pública está bastante vinculado con la libertad de expresión, ya que se trata de un instrumento fundamental para que el periodismo desarrolle su labor.

Sin duda, la transparencia estimula las buenas prácticas por parte de los funcionarios, ya que, si estos son observados, entonces se comportarán mejor. Evidentemente, es un factor que contribuye a garantizar la democracia.

Ferreiro recalcó que la aplicación de la legislación supone un cambio cultural que no es fácil implantar. ¿Cómo entregar esta información que antes no se daba? Esta pregunta debe surgir constantemente entre los funcionarios, quienes estaban acostumbrados a reservar una información que pertenece a todos. Por esta razón, a medida que los debates sobre el tema se hagan más públicos, mayores serán las posibilidades de avanzar en democracia.

El expositor chileno afirmó que, hoy en día, la transparencia tiene una gran capacidad de difusión técnica, en forma inmediata, a través de Internet. En consecuencia la tecnología de la información se convierte en un gran aliado de la legislación.

“En Chile, los niveles de confianza son muy malos entre las instituciones y los ciudadanos -comentó-. Existe una brecha entre gobernantes y gobernados, que debe disminuir. Asimismo, debe mejorar la reputación del funcionario público, pues a veces no se valora apropiadamente su labor.”



Marisol Espinoza, Primera Vicepresidenta de la República.

**Marisol Espinoza**, Primera Vicepresidenta de la República, dio la bienvenida a las autoridades y funcionarios que habían acudido al evento, cuya presencia, señaló, “reafirma el compromiso que tenemos aquí en cuanto al tema de la transparencia”.

“Si queremos hablar de una gestión moderna, inclusiva, tenemos que avanzar con respecto a los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública. Hemos enfrentado muchos obstáculos en el ejercicio de la Ley. Por ejemplo, el presupuesto público: cuando lo hemos evaluado, nos hemos encontrado con sorpresas. A veces figura en los portales de los organismos del Estado que las obras ejecutadas se encuentran al 90%. Sin embargo, luego se comprueba que éstas no han llegado a materializarse, aunque lo cierto es que su ejecución ha sido aprobada y que se ha otorgado el dinero para ello”, sostuvo.

Espinoza expresó que a menudo había mucho dinero en juego en partidas aprobadas, destinadas a obras de agua y saneamiento, vitales para las poblaciones, pero que éstas no se llevaban a cabo. Asimismo, relató que

meses atrás intervino en una audiencia pública con motivo del proyecto de construcción de un gasoducto en la zona de Sechura, en el cual se señaló que el estudio de impacto ambiental del proyecto debía estar al alcance de los ciudadanos que quisieran consultarlo. Sin embargo, cuando revisó la página Web correspondiente, se dio con la sorpresa de que no había un resumen ejecutivo del informe, sino apenas unas cuantas líneas. Más aún, se indicaba que había que pagar para acceder a ese estudio, lo que contravenía las disposiciones legales.

¿Cómo hacer, pues, para lograr un cumplimiento real de la transparencia y el acceso a la información pública? Según la expositora, en rigor, se trata de devolver al ciudadano su derecho a saber cómo se asignan los recursos públicos y a saber que existen mecanismos que permiten intervenir en el proceso de fiscalización.

Espinoza observó que la información pública se encuentra tanto en el gobierno central como en las regiones y municipalidades. Pero no todos los organismos cuentan con la misma infraestructura. En muchos casos, reconoció, los distritos no poseen recursos suficientes para adquirir siquiera una computadora. Además, varios de los gobiernos regionales solo colocan en sus portales de transparencia un 50% de la información pública que manejan. Por ello, consideró que es necesario reforzar los mecanismos que permitan vigilar y exigir el cumplimiento de las disposiciones legales.

La Vicepresidenta del Perú comentó que incluso había muchos congresistas que se quejaban con relación a la falta de información, lo que obstaculizaba su labor. De ahí que ahora sea muy importante la creación de una autoridad nacional de transparencia.

Según la expositora, subsiste una falta de confianza entre la población. Cuando los ciudadanos solicitan una información, con frecuencia obtienen datos incompletos o a destiempo. A su juicio, también existe un problema ético en el asunto. Porque no basta con la legislación: se debe analizar cómo se maneja el acceso a la información pública y cuáles son los obstáculos que habitualmente surgen en las relaciones entre funcionarios y ciudadanos.

“El impulso de la transparencia exige la participación del Estado, la ciudadanía y el periodismo”, enfatizó. “Debemos ser conscientes de que los recursos del Estado son de todos. La transparencia y el acceso a la



De izquierda a derecha aparecen: Marisol Espinoza, Primera Vicepresidenta de la República; Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile, y Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).

información son los instrumentos básicos y decisivos para construir una democracia y poder establecer un compromiso y responsabilidad entre los funcionarios y la ciudadanía”, dijo finalmente.



De izquierda a derecha aparecen: Luis Felipe Almenara, Juez Supremo Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República; Fuad Khoury, Contralor General de la República; Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial; Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e) y Gastón Soto, Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

PRIMERA SESIÓN.

## **LOGROS Y DESAFÍOS DEL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A NUEVE AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY N° 27806.**

**Luis Felipe Almenara,**

Juez Supremo Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República.

**Fuad Khoury,**

Contralor General de la República.

**Eduardo Vega,**

Defensor del Pueblo (e).

**Gastón Soto,**

Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

**Lisa Bhansali,** Moderadora.

Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.



De izquierda a derecha aparecen: Gastón Soto, Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; Luis Felipe Almenara, Juez Supremo Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República; Fuad Khoury, Contralor General de la República; Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).



De izquierda a derecha aparecen: Fuad Khoury, Contralor General de la República; Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).



De izquierda a derecha aparecen: Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).

A continuación se reproduce el texto de la exposición del doctor **Eduardo Vega**, Defensor del Pueblo (e):

“Permítanme iniciar mi ponencia con tres ejemplos recogidos de nuestra experiencia diaria. Una madre de familia necesita, con urgencia, una copia de la ficha de inscripción del nacimiento de su hijo, a fin de tramitar el Documento Nacional de Identidad de este último y, con ello, poder inscribirlo en un colegio, así como en el seguro social. No obstante, debido al excesivo costo que se le exige por la copia de dicha ficha, no puede obtenerla, lo que genera consecuencias negativas para el derecho a la educación y la salud de su hijo.

Un periodista requiere información sobre los gastos y las contrataciones que se realizan en el Estado, pues investiga posibles actos de corrupción. Sin embargo, al revisar el portal de transparencia de la entidad que investiga, advierte que la información no está actualizada y que los últimos datos que se consignan en dicho portal se registraron en este hace seis meses.

Por último, un grupo de pobladores realiza una marcha ante el local municipal, interrumpiendo el tránsito, en protesta porque hace varios años

solicito veredas y jardines para su pueblo joven. No obstante, el grupo ignora que su alcalde ha publicado en el portal de transparencia que las obras solicitadas se efectuarán durante el segundo semestre del año.

Todos estos casos recibidos por la Defensoría del Pueblo tienen algo en común para muchas personas: la información es vital para el ejercicio de sus derechos. Además, evidencian la necesidad de eliminar las dificultades que impiden acceder a la información pública.

En el Perú, desde el 2 de agosto del 2002, contamos con la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta norma constituye una poderosa herramienta para fortalecer la democracia y modificar la relación de la administración pública con la ciudadanía. Allí se establece un conjunto de obligaciones que cada servidor público debe cumplir para facilitar la transparencia y el acceso a la información pública. Sin embargo, está claro que esta norma por sí sola no ha solucionado las dificultades que se encaran cotidianamente en esta materia. Se necesita generar intervenciones de diverso tipo, capaces de propiciar la máxima apertura de la información en manos de las entidades públicas.

Ahora me corresponde detallar un breve balance, a nueve años de la promulgación de la referida ley, agrupando los avances y los retos en función de tres ejes: uno está referido al ciudadano; otro está vinculado a los funcionarios públicos, y el último se relaciona con la institucionalidad que se requiere.

En cuanto al ciudadano, se advierten algunos esfuerzos para permitir a éste un acceso oportuno a la información pública. Uno de estos esfuerzos se ha producido en el plano normativo, pues se ha previsto la obligación de que los funcionarios públicos respeten el principio de máxima apertura de la información; de que cumplan con difundir información de interés general en los portales de transparencia, y de que cuiden que la información proporcionada por el Estado sea cierta, completa, actual, comprensible, y que se respete la diversidad cultural. En otras palabras, que brinden información de calidad.

En estos nueve años, la tecnología ha evolucionado en una progresión geométrica: la producción y la transmisión de información son inmediatas. Pero, sobre todo, se han construido mayores y mejores parámetros de promoción de la transparencia y respeto del derecho de acceso a la información pública en el ámbito del derecho internacional.

En ese sentido, un primer reto del Estado peruano consiste en revisar y adecuar la normatividad a la luz de los actuales cambios. Para dicha labor se requiere realizar estudios técnicos previos que permitan identificar qué debe ser modificado y cómo se debería proceder, en consecuencia.

Las conferencias nacionales de acceso a la información pública que se realizan desde el 2008 nos han permitido identificar algunas situaciones problemáticas, tales como la necesidad de regular de forma más precisa las obligaciones de los funcionarios, los alcances de las excepciones y el régimen de sanciones. Por consiguiente, hace falta generar soluciones con un sólido sustento técnico.

Un segundo reto para obtener la efectividad de las normas consiste en asegurar el cumplimiento de éstas a partir de una adecuada labor de fiscalización. Con respecto a ello, por ejemplo, el Consejo de la Prensa Peruana ha evidenciado que, en el tercer trimestre de 2011, solo cuatro ministerios cumplieron con actualizar sus portales de transparencia. A su vez, nuestra institución ha constatado que, durante el 2011, el 73% de los gobiernos regionales y el 61% de las municipalidades provinciales lograron el nivel general de cumplimiento de la obligación de difundir información a través de sus portales de transparencia.

De ahí que en los últimos tres años se haya constatado que el promedio de cumplimiento en los gobiernos regionales ha fluctuado entre el 60 y el 80%. En el caso de las municipalidades provinciales, el promedio ha variado entre el 40 y el 60%. En razón de ello, hemos decidido proponer la creación de una autoridad nacional autónoma que fiscalice y, a partir de ello, promueva la debida implementación de las normas y el mejoramiento del procedimiento de acceso a la información pública.

Así, por ejemplo, el Consejo para la Transparencia de Chile, según su última memoria del año 2011, llevó a cabo un proceso de fiscalización a 324 instituciones de la administración central, a partir del cual se obtuvo un cumplimiento promedio de 93.98%.

Estoy convencido de que, con la creación de una autoridad nacional autónoma especializada en nuestro país, existirían mejores condiciones para fiscalizar y mejorar la normatividad y la política necesaria en esta materia.

Ahora bien, en los tiempos que corren, la tecnología juega un rol clave para fortalecer un Estado transparente y cercano al ciudadano. Por ello, un primer avance de importancia es la implementación de tecnologías de información y comunicación, a partir del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico y la Agenda Digital Peruana 2.0 que se ha impulsado desde la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (Ongei).

Con relación a este esfuerzo, y considerando que el Perú es un país multilingüe y multicultural, el reto ahora consiste en ampliar el acceso ciudadano a las nuevas tecnologías de la información para que paulatinamente, más peruanos internalicen que el acceso a la información pública es un derecho fundamental y no un favor.

Un segundo avance tecnológico está constituido por la puesta en marcha del Portal de Transparencia Estándar que la Presidencia del Consejo de Ministros impulsa para uniformizar, en un formato más amigable, algunos contenidos mínimos de información de interés general. De ahí que resulte positivo que algunas instituciones públicas adopten como política la creación y el fortalecimiento de sus portales institucionales, así como el uso de otras herramientas informáticas como Facebook, Twitter y blogs, para colocar más información a disposición de la ciudadanía.

El segundo eje de balance de la Ley gira en torno al funcionario público. A este respecto, cabe observar que algunos funcionarios todavía exigen el cumplimiento de requisitos que no son obligatorios, y establecen que para acceder a la información se debe abonar conceptos distintos a los costos permitidos, o rechazan los pedidos de manera injustificada.

Además, si bien algunas instituciones desarrollan capacitaciones para sus funcionarios públicos, las necesidades de perfeccionamiento desbordan notoriamente la oferta existente. De ahí que en todas las conferencias nacionales de acceso a la información pública, que impulsamos con el Instituto Prensa y Sociedad desde el año 2008, se concluya que es necesario poner un mayor énfasis en los proyectos de capacitación a los funcionarios públicos.

Resulta relevante mencionar que el objetivo de estas capacitaciones debe ser que los funcionarios públicos internalicen que la transparencia y el acceso a la información pública no solo comporta el cumplimiento de

obligaciones, sino, sobre todo, una oportunidad para mejorar el servicio y generar confianza en su actuación.

Todos funcionarios públicos deben estar convencidos de que la información es pública y que solo en algunas situaciones excepcionales, debidamente justificadas, se puede limitar su acceso, lo cual requiere insistir en la interpretación y aplicación adecuada de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

En este contexto, una medida eficaz para el cumplimiento de dicho reto es que una autoridad especializada se encargue de la capacitación de los funcionarios públicos, tal como lo demuestra la experiencia comparada en otros países.

Por ejemplo, según el Octavo Informe de Labores al Congreso Mexicano, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) reporta haber capacitado, entre el 2003 y el 2010, a 60,057 servidores públicos. Por su parte, el Consejo para la Transparencia de Chile reporta la realización de 98 actividades de capacitación a diversos funcionarios de los órganos de la administración central y municipalidades, así como a los ciudadanos que integran las juntas vecinales. Entre los años 2009 y 2011, el total de capacitaciones que llevó a cabo dicho Consejo es de 219.

De esta manera, creemos que una autoridad nacional autónoma en nuestro país estaría en mejores condiciones de fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos para la debida interpretación y aplicación de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Esto lo podría conseguir:

1. Planificando y ejecutando programas de autoinstrucción, capacitación y estímulo a los funcionarios públicos.
2. Elaborando y difundiendo directivas y lineamientos para la adecuada interpretación y aplicación de las normas.

Finalmente, un tercer eje de balance de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública está relacionado con el mejoramiento de la institucionalidad encargada de asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública. En el Perú no existe una autoridad administrativa previa al Poder Judicial que resuelva

de manera autónoma, rápida y especializada los conflictos que se suscitan un efecto del incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Lo único previsto es el proceso de Hábeas Data que, según estudios técnicos del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), demora -en muchos casos- varios meses por la sobrecarga de expedientes en el Poder Judicial, afectando el ejercicio de otros derechos constitucionales, así como la relevancia y la utilidad de la información.

Por consiguiente, en todos los procesos de reforma judicial emprendidos hasta el momento, se ha puesto en evidencia la necesidad de implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos previos al Poder Judicial que, además de colaborar con la descarga procesal, contribuyan a la resolución del conflicto de manera rápida y oportuna.

En materia de transparencia y acceso a la información pública, la especialidad de los casos que se presentan y los problemas que se advierte en el proceso judicial de Hábeas Data, nos invita a reflexionar sobre la necesidad de adoptar medidas contundentes y urgentes para asegurar -en sede administrativa y previa a dicho proceso- el cumplimiento efectivo de las normas.

En ese sentido, y a partir de la experiencia en el derecho comparado, creemos que una autoridad nacional autónoma en la vía administrativa se debería constituir como un mecanismo ágil y sencillo para la revisión de las decisiones de la administración pública que deniegan pedidos de información, así como para solucionar los conflictos que se generen en la relación de la ciudadanía con sus autoridades en materia de transparencia y acceso a la información pública.

A manera de conclusión de estos tres ejes, considero que la creación de una autoridad nacional autónoma con funciones de capacitación, investigación y de resolución de conflictos, dinamizaría significativamente el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, es preciso señalar que para que esta autoridad sea eficiente y eficaz, debe ser autónoma e independiente. Ello le asegura una posición estratégica, con suficiente peso en la estructura del Estado, así como libertad en la toma de decisiones para generar consensos, hacerse respetar y hacer respetar el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Otra característica de dicha autoridad es su especialización, necesaria en atención de sus específicas y particulares funciones de promoción de la transparencia en la gestión pública y garantía del derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos.

Asimismo, el cumplimiento de su mandato constitucional y legal exige una estructura organizacional acorde con la magnitud de la información que se debe proteger, así como recursos humanos, económicos y logísticos suficientes. Como país, hemos realizado esfuerzos importantes en la protección del derecho al acceso a la información pública. Es el momento de asegurar lo que hemos obtenido, superando todo lo que hasta aquí se ha alcanzado.

Esto se logra con el fortalecimiento de una vigilancia ciudadana de la gestión pública y con normas adecuadas, pero sobre todo con el establecimiento de instituciones y mecanismos que garanticen realmente la transparencia y el acceso a la información.

De este modo, al igual que lo sucedido en México, Honduras, Chile, Canadá, Australia y el Reino Unido, países que han creado una autoridad autónoma en esta materia, consideramos que el Perú está preparado y puede asumir un reto de esta magnitud. Por ello, propongo que los poderes del Estado y los aquí presentes aprecien positivamente las bondades y beneficios con que se gratificaría nuestro país al contar con una autoridad nacional como una nueva entidad con las características y atribuciones anteriormente descritas, de autonomía y especialización.

La democracia se sustenta en la libertad y ésta se garantiza conciudadanos informados. Por un argumento similar, un presidente de los Estados Unidos, James Madison, señalaba en 1822 que “un gobierno popular sin información popular o sin los medios para adquirirla está ya en la antesala de una farsa o de una tragedia o quizá de ambas cosas”.

Por estas razones, reitero la invocación de que este seminario internacional propicie la reflexión y el consenso necesarios para mejorar la efectividad de la transparencia y el acceso a la información pública, con el enorme efecto que ello representa para la calidad del servicio que prestan los funcionarios públicos, para el fortalecimiento de la democracia y para el ejercicio de los derechos ciudadanos”.



De izquierda a derecha aparecen: Gastón Soto, Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; Luis Felipe Almenara, Juez Supremo Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República; Fuad Khoury, Contralor General de la República; Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).



De izquierda a derecha aparecen: Luis Felipe Almenara, Juez Supremo Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República; Fuad Khoury, Contralor General de la República; Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial; Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e), y Gastón Soto, Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

**Luis Felipe Almenara**, Juez Decano de la Corte Suprema de Justicia, y encargado de la Presidencia del Poder Judicial, sostuvo que el tema de la transparencia y el acceso a la información pública se estaba manejando en el Poder Judicial, paulatinamente, de manera más intensa: “la población debe saber que sus jueces resuelven con criterios más o menos uniformes sobre diversas materias”, subrayó. Después agregó que “la mejor manera para que el pueblo lo sepa es acceder a los portales de transparencia”.

A continuación, el doctor Almenara cedió la palabra a Joel Segura, Secretario General del Poder Judicial, quien señaló que su institución consideraba dos aspectos esenciales del tema: la política vinculada a la transparencia y la necesidad de invertir recursos para propiciarla.

El funcionario explicó que casi todas las resoluciones con carácter vinculante se encontraban en el portal de la institución. En su opinión, se ofrece más información que la exigida. Por ejemplo, no solo se incluye las hojas de vida de los miembros del Poder Judicial, sino que también es posible consultar las resoluciones administrativas de su Presidente y, en general, todos los actos administrativos y de gestión.

“Lo importante es cambiar la actitud de los jueces para que ellos mismos den cuenta de las resoluciones. Algo difícil, sobre todo porque, durante mucho tiempo, ha prevalecido la cultura del secretismo”.

Asimismo, el referido funcionario sostuvo que el portal de su institución es ágil y dinámico, lo que ha demandado cambios de ancho de banda y el empleo de una serie de herramientas informáticas en los servicios de implementación. “En la actualidad -afirmó- se puede consultar los expedientes, de modo que cualquier ciudadano que quiere hacer el seguimiento de un proceso tiene la facilidad de acceder a ellos.

Señaló que uno de los avances producidos ha sido la implementación en la Corte Suprema de los mecanismos de consulta de los expedientes judiciales, servicio que se estaba ampliando a la Sala Civil y a la Sala Penal. En ese sentido, remarcó que se hacen esfuerzos por mejorar las herramientas a disposición del ciudadano, de tal manera que, cada vez que un juez dicte un fallo, éste pudiera ser conocido por todos.

Por último, Joel Segura, Secretario General del Poder Judicial es muy consciente de la importancia del tema y de la necesidad de transparentar su gestión y sus resoluciones. En ese sentido, informó que, en ese momento, se estaba desarrollando un plan de acción con el objetivo de efectuar una evaluación de los niveles de transparencia de la institución.



Fuad Khoury, Contralor General de la República.

**Fuad Khoury**, Contralor General de la República, señaló que “la lucha contra la corrupción tiene un punto de quiebre en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Según la agencia Reuters, los países en desarrollo pierden anualmente cuarenta mil millones de dólares debido a la corrupción. Parecería que no hay un muro de contención que impida que eso suceda”.

Más adelante, el ponente argumentó que la mayor corrupción se debe a la menor transparencia, pues cuanto mayor es la discrecionalidad del funcionario público, menor es la rendición de cuentas.

Asimismo, informó que la Contraloría lanzaría pronto, mediante su portal Web, una herramienta denominada InfoObras, a través de la cual será posible ver, en tiempo real, el estado de los proyectos de inversión. Así, los usuarios podrán seguir tanto los avances presupuestales como los avances físicos de las obras.

Khoury anunció que, en un segundo momento, esta herramienta permitiría que el ciudadano interactúe y complemente la información sobre una obra que está afectando al desarrollo de su comunidad.

Del mismo modo, reiteró que la corrupción constituye uno de los principales problemas del país. Por ello, indicó, se debe orientar todos los esfuerzos en mejorar la aplicación de la normativa, ya que la transparencia es uno de los medios clave para el control y fiscalización de la gestión pública.

“Hay que tener claro que el deber de los funcionarios públicos es que sus actos sean transparentes, pues están sujetos al escrutinio de la ciudadanía”, sostuvo Khoury. Esta cualidad es “la esencia de la labor de supervisión y control que ejerce la Contraloría sobre el empleo de los recursos del Estado”.

El expositor dijo que todos somos accionistas del Estado peruano y, en consecuencia, el funcionario público debe caracterizarse por su transparencia en el ejercicio de sus funciones. “A veces, éste se olvida de que debe reportar al propietario de la empresa donde trabaja, es decir, al Estado”, explicó.

Asimismo, insistió en la necesidad de incorporar las mejores prácticas de gestión en las diversas entidades públicas. “El rol del Estado será cada vez más comprensible si se cuenta con una adecuada transparencia y la difusión de la información”, agregó.

Khoury destacó la importancia de la rendición de cuentas como parte del compromiso de los funcionarios del Estado. Estos tienen la obligación de mostrar su labor, procedimiento que permitirá restaurar la confianza de los ciudadanos. Por otro lado, el expositor observó que todos estos esfuerzos deben ser medidos para poder ser monitoreados.

Asimismo, precisó que el tema está relacionado con la inclusión social: “No solo debemos adecuar nuestro lenguaje y los portales institucionales, sino adecuar el empleo de los recursos de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos. De lo que se trata es de bregar por los derechos humanos y los derechos fundamentales de las personas”.

Antes de concluir su intervención, el Contralor reafirmó su compromiso de favorecer la transparencia y reforzar el control gubernamental, con miras a llegar a una situación acorde con los mejores niveles internacionales en esos rubros.



De izquierda a derecha aparecen: Gastón Soto, Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, y Luis Felipe Almenara, Juez Supremo Decano de la Corte Suprema de Justicia de la República

**Gastón Soto**, Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, señaló que la transparencia es el mecanismo de mayor relevancia para la lucha contra la corrupción, pues garantiza una mejor fiscalización del presupuesto y del empleo de los recursos públicos.

Soto refirió que entre los instrumentos que tenemos a nuestra disposición se encuentra la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la que se advierte que la transparencia en la información pública está vinculada a los activos y pasivos de los funcionarios del Estado. Asimismo, dijo que la transparencia constituye el eje central en el Plan Nacional Anticorrupción.

Uno de los principales objetivos de este plan es el fortalecimiento del sistema de lucha contra la corrupción, añadió. Asimismo, dijo que, para lograr ese cometido, se hace imprescindible reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y el control de gestión.

Del mismo modo, la implementación del portal de transparencia estándar en los organismos públicos es una herramienta básica para favorecer un gobierno abierto, en el que los ciudadanos accedan libremente a la información de carácter público.

El compromiso del Estado peruano supone un progreso constante en el tema, explicó. De ahí que sea necesaria la revisión de la normatividad para introducir mejoras, teniendo en cuenta la experiencia en la aplicación de la Ley. En ese sentido, urge evaluar la creación de una institución autónoma que garantice el cumplimiento de la legislación.

El expositor destacó, asimismo, la conveniencia de institucionalizar la adopción de buenas prácticas con relación a la transparencia, con el fin de que los organismos estatales tiendan a ofrecer más información que la exigida.

Por otra parte, el doctor Soto expresó que la Ley establece la obligación de difundir las contrataciones del Estado. Sin embargo, esta obligación no se aplica a las contrataciones por un monto menor a las tres unidades impositivas tributarias.

El expositor también mencionó las encuestas realizadas por Ipsos Apoyo, cuyos resultados revelan que, para la población, el problema más grave que afecta al país es el alto grado de corrupción. Lo curioso, destacó, es que el 50% de los ciudadanos consultados manifiestan que no conocen los procedimientos para hacer llegar sus demandas y para formular sus denuncias ligadas a actos de corrupción.

Por ello, el expositor propuso la realización de audiencias públicas destinadas a fomentar el conocimiento entre la población de los mecanismos que están a su disposición para encauzar con éxito sus quejas y denuncias.



De izquierda a derecha aparecen: Roberto Pereira, Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS); Jorge Danós, Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Fernando Castañeda, Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

SEGUNDA SESIÓN.

## **LA EXPERIENCIA PERUANA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

**Roberto Pereira,**

Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

**Jorge Danós,**

Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Moderador: **Fernando Castañeda,**

Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.



Roberto Pereira, Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

**Roberto Pereira**, profesor universitario y asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), señaló que su ponencia iba a estar más orientada al derecho de acceso a la información pública que a la transparencia, aunque, desde luego, ambos conceptos están involucrados.

A continuación, sostuvo que existe una precedencia en la materia: una primera etapa que abarca desde la Constitución de 1979 hasta el 5 de abril de 1992, fecha en la que se produjo la interrupción del régimen democrático. En dicho período no se produjo un reconocimiento del tema como derecho autónomo, pero sí algunas disposiciones legislativas vinculadas a éste.

Asimismo, señaló que la Ley Orgánica de Municipalidades establece la obligación de entregar cierta información, lo que también está contemplado por la Ley de Simplificación Administrativa y por la Ley Marco de Inversión Privada, entre otras. Luego, agregó que, si bien la Constitución Política de 1993 reconoce el derecho de acceso a la información pública, lo cierto es que aún no existe una normativa específica.

Pereira afirmó que, en una segunda etapa, tanto la Ley General de Procedimientos Administrativos de 1994 como la Ley de Transparencia Fiscal de 1999 plantearon la obligación de entregar información, aunque solo se referían a ámbitos muy concretos.

Después, vendría una tercera etapa con el gobierno de transición, luego de la abrupta renuncia del ex Presidente Fujimori en el año 2000, período que llega hasta la aprobación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Debido a que, por entonces, el interés principal residía en el restablecimiento de la democracia, se dieron algunas leyes vinculadas al tema, como la Ley del Procedimiento Administrativo General, en abril del 2001. Asimismo, se creó el Portal del Estado peruano. En consecuencia, todo este movimiento revelaba la necesidad de contar con una ley específica. Así, en agosto del 2002 fue promulgada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual no entraría en vigencia hasta enero del 2003.

Pereira explicó que, originalmente, esta ley contaba con ciertas deficiencias, lo que motivó que la Defensoría del Pueblo interpusiera una demanda y que posteriormente se hicieran las enmiendas y rectificaciones necesarias.

“No todo, pues, empezó en el año 2003”, observó el especialista, quien insistió en que hubo de por medio un proceso que, curiosamente, resultó fortalecido por la experiencia totalitaria. Sin duda, el secretismo y la corrupción prevalecieron a lo largo de los tres gobiernos de Fujimori. La nefasta experiencia fue lo que, de algún modo, “gatilló” la Ley.

Los actos políticos en un período de transición democrática suelen ser realizados en un tiempo corto, explicó el ponente. De ahí que surgiera la necesidad de establecer una normativa urgente con respecto a la transparencia y el acceso a la información. En el balance general, la ley era buena, puesto que consagraba lo fundamental. “Es una ley fruto del contexto en que se dio: fue la mejor para su momento político. Se corría el riesgo de que nos quedáramos sin ley.”

Por otra parte, al analizar la normativa, Pereira destacó que el principio de publicidad es una regla que determina, de manera amplia, quienes son los

titulares del derecho y quienes están obligados a su cumplimiento. Luego dijo que hay un régimen jurídico en cuanto a las excepciones, pero que se trata de una legislación positiva.

Pereira explicó que, a pesar de las ventajas de la Ley, existen algunos problemas inherentes a ella. Hay ciertas directivas complementarias, lo que origina conflictos en su aplicación. Así, por ejemplo, si bien se establece que el plazo de entrega de información es de 7 días más cinco de prórroga, el Tribunal Constitucional señala que un 10. Del mismo modo, la Ley de Inteligencia Nacional había regulado los plazos de clasificación de la información en 10, 15 y 20 años de reserva, lo que contradecía los plazos estipulados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Otra contradicción se advertía en lo concerniente a la obligación de poner en conocimiento de los ciudadanos los ingresos de los funcionarios del Estado, sus declaraciones juradas de bienes y rentas. Agregó que, sin embargo, la Ley de Protección de Datos impide su divulgación por tratarse de información sensible. Y, como esta norma es posterior a la de Transparencia, entonces debe prevalecer.

“Hoy tenemos un corpus normativo complejo, problemático, que hay que armonizar para un mejor ejercicio del derecho”, sostuvo Pereira.

¿Qué ha faltado en la implementación de la Ley?, se preguntó el ponente. Entre otras cosas, ha hecho falta una mayor difusión por parte del Estado de los contenidos de la norma, no solo para los usuarios, sino para los mismos funcionarios. Después señaló que se ha descuidado la promoción: mucha gente no sabe que existía la Ley.

Asimismo, dijo que la capacitación es insuficiente. Si bien se han efectuado capacitaciones gracias a iniciativas aisladas, la impresión general es que el Estado no se ha hecho cargo de esa obligación.

Pereira también advirtió que el responsable de resolver los pedidos de información en las entidades tiene que cumplir con varias funciones, simultáneamente, lo que repercute en la efectividad de su labor. En ese sentido, esta claro que faltan recursos que contribuyan a una adecuada implementación.

¿Quién controla que se cumpla el marco normativo? Aquí, explicó Pereira, lo que ha sucedido es que se ha impuesto una suerte de autocontrol difuso, donde las responsabilidades dependen de algunos funcionarios o entidades públicas, pero no se articulan de manera coherente y ordenada.

El expositor destacó el rol de la Defensoría del Pueblo, institución que desarrolla una línea de trabajo en esa materia, aunque dentro de su marco de protección de la ciudadanía. En cuanto a la Contraloría General de la República, este organismo ha venido realizando, en forma limitada, acciones que revelan esfuerzos por el cumplimiento de la legislación (por ejemplo, en lo que respecta a los plazos y otros aspectos concretos). Por tanto, el control y supervisión de la Ley solo se lleva a cabo en forma parcial.

¿Qué le quedaba al ciudadano que requería de la información pública? Pereira observó que acudir al Poder Judicial no es desalentador porque implica que lidiar con los problemas propios de éste, sino porque resulta lento y oneroso. Mencionó un caso de Hábeas Data en el que estaba involucrado como litigante, que se supone que es urgente, pero que ya demoraba tres años. El argumento del juez para justificar esta demora era que, en tanto autoridad responsable, prefería no delegar las resoluciones importantes. Sin embargo, se preguntó Pereira, si su caso le había tomado hasta ahora tres años, ¿cuánto demoraba en los otros?

Otro problema frecuente, señaló, era que aun cuando la persona obtenga finalmente una sentencia favorable, en la mayoría de las situaciones no llega a conseguir la información solicitada. En su opinión, existe cierta burocratización que impide el buen cumplimiento de la Ley.

Esta normativa es una ley de “mínimos”, arguyó, pues el funcionario se limita a cumplir lo mínimo que se le exige y no contribuye a elevar más los estándares de transparencia.

“Aquí no se piensa en el cumplimiento de las leyes a partir de las demandas de información”, subrayó. Luego, agregó: “nuestra legislación en el tema debe estar orientada al beneficio general de la ciudadanía: entregarle al solicitante una información completa, útil, oportuna y veraz. El objetivo es superar ese mínimo que precisa la Ley”.

Asimismo, Pereira señaló que también notaba deficiencias en el hecho de circunscribir el cumplimiento de la legislación al establecimiento de portales institucionales. Eso no era suficiente, insistió. Ante todo, había que satisfacer los pedidos de información pública, los cuales en muchos casos exceden los contenidos de los portales Web.

“En el Perú -agregó-, el modelo vigente es una burla, tanto así que no es posible hacer un seguimiento efectivo de los ingresos que percibe un funcionario público, tal como indican las normas. Porque la información que se suministra a los usuarios en cuanto a rentas personales es parcial, resumida, y no sirve realmente”.

Pereira aludió a un caso en el que la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) no había entregado la información solicitada, pese a que ya habían transcurrido más de seis meses. En esa perspectiva, la situación de los gobiernos locales es dramática. Estos ni siquiera cumplen con la Presidencia del Consejo de Ministros, a la cual deben proporcionar una relación de los pedidos de información registrados. De 1,638 municipalidades distritales, solo 300 han entregado esos datos.

En lo que respecta al Congreso, dijo Pereira, ¿qué hace esta institución con la información sobre los pedidos que se atienden o no en los gobiernos locales? Pues se limita a enviarla al archivo. Es decir, el Congreso no parece interesado en examinar el asunto. Al menos, podría organizar un debate en torno al cumplimiento de ese derecho, propuso.

El ponente concluyó su intervención manifestando que no quería ser tan pesimista, puesto que había logros evidentes en el tema. No obstante, aclaró, muchos de ellos se debían a los esfuerzos de instituciones de la sociedad civil y no a las iniciativas del Estado.

Antes de proseguir con el curso de la sesión, el moderador, **Fernando Castañeda**, resumió la situación: “Un sujeto puede cumplir con la ley y, sin embargo, no llega a ser transparente”.



Jorge Danós, profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Jorge Danós**, profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, reiteró que en el Perú existe una antigua “cultura del secreto”. Esto se explica porque, ante todo, la reserva de información le confiere poder al funcionario que la maneja.

Danós argumentó que la situación recrudesció durante el gobierno del ex Presidente Fujimori. Entonces existía un poder concentrado, secreto y sin controles. La Constitución de 1993 no era respetada y la falta de transparencia favoreció la corrupción.

En el gobierno de transición empezó a surgir una “cultura de transparencia” y se dieron nuevas normas y mecanismos de control. El cambio fue decisivo para consolidar un régimen democrático.

A continuación, Danós se refirió al marco normativo. Recordó que el derecho de acceso a la información pública figura en la Constitución de 1993 y que, más tarde, se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806, luego modificada por la Ley N° 27927), la cual

entró en vigencia en el 2003 (el Reglamento de la Ley fue publicado el 7 de enero de ese año). Asimismo, mencionó el Código Procesal Constitucional (Ley Nº 28237), donde se establece el Hábeas Data que tutela ese derecho, vigente desde diciembre de 2004.

El expositor señaló que, de acuerdo con el contenido de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, hay que distinguir entre el sujeto activo (cualquier persona puede solicitar información sin expresión de causa) y el sujeto pasivo (toda entidad pública sin excepción; incluso algunas empresas privadas que prestan servicios públicos). En cuanto al objeto de la norma, éste consiste en garantizar la obtención de información cierta, actual, precisa y completa, la que debe ser recibida dentro del plazo estipulado. Asimismo, afirmó que se determina el procedimiento de acceso para los usuarios y las excepciones (intimidad, seguridad nacional, secreto bancario y reserva tributaria, entre otras).

En cuanto a sus características, Danós señaló que es un “derecho instrumental”, pues su ejercicio permite saber, participar, controlar, investigar, prevenir conflictos sociales y democratizar, entre otros aspectos.

El ponente señaló que hay que destacar que la Ley confiere una mayor legitimidad a la administración pública. Además, hace posible que el ciudadano conozca las motivaciones que adoptan los funcionarios al tomar una decisión.

Otro de los rasgos esenciales del derecho, agregó, es su “doble dimensión”: individual, en tanto permite que el ciudadano obtenga una información determinada, y colectiva, en la medida en que contribuye a formar una opinión pública libre, lo que es condición básica de toda democracia.

Por último, resaltó el principio de publicidad que impera en la Ley, pues se dictamina que la información que posee el Estado se presume pública, salvo las excepciones consignadas.

Entre las medidas para promover la transparencia, el doctor Danós destacó que se haya asignado a los funcionarios la responsabilidad de brindar información y que se obligue a las entidades del Estado a tomar previsiones para contar con una infraestructura adecuada, así como a sistematizar y publicar la información. Asimismo, estuvo de acuerdo con que se estipule

la creación y mantenimiento de registros públicos, y la exigencia de organizar portales de transparencia con información actualizada. Otro punto, no menos importante, es la prohibición de destruir la información. Por último, la disposición de que la Presidencia del Consejo de Ministros debe entregar un informe anual al Congreso sobre los pedidos.

El expositor también hizo alusión a los mecanismos de protección y subrayó la participación de instituciones de la sociedad civil como Proética, el Consejo de la Prensa, el Instituto Prensa y Sociedad, y Ciudadanos al Día. Desde luego, la Defensoría del Pueblo también contribuye, ocupándose de atender quejas, realizar intervenciones de oficio y tareas de supervisión. Asimismo, los procedimientos legales permiten al usuario entablar un proceso de Hábeas Data, sin necesidad de abogado ni pago de tasas.

Con respecto a las responsabilidades, el ponente expresó que, según la Ley, los funcionarios públicos que incumplan las normas pueden ser sancionados por la comisión de una falta grave, e incluso ser denunciados penalmente por el delito de abuso de autoridad (el Código Penal establece una pena privativa de libertad no mayor de dos años, así como multas).

El expositor indicó que existen varios retos pendientes y barreras que eliminar. En primer término, se requiere un cambio de actitud en el sector público, ya que aún subsiste una arraigada “cultura del secreto”. Otro aspecto a considerar es la falta de difusión de la Ley, puesto que todavía son pocos los pedidos de información. Asimismo, un problema grave reside en la “desaparición” de la información, sobre todo cada vez que se produce un cambio de autoridades.

Ciertamente, dijo, el limitado cumplimiento de las medidas para promover la transparencia se constata al revisar los portales institucionales. Muchos de ellos no solo no se encuentran actualizados, sino que ni siquiera contienen la información que exige la Ley.

Al analizar la supervisión de los portales de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales en capitales de departamento, Danós dijo que el nivel de cumplimiento de los gobiernos regionales (61%) es superior al de los organismos ediles (31%). Asimismo, se puede comprobar que la información que presentan los portales no es de fácil comprensión.

Por otra parte, en lo referente a las solicitudes, por lo general se impone un costo mayor que el que supone el servicio brindado. Además, a menudo se formula interpretaciones arbitrarias de las excepciones. Tampoco existen archivos uniformes y accesibles, y resultan notorias las deficiencias en el ámbito de la infraestructura, así como la falta de recursos técnicos en algunas zonas del país.

Por lo demás, señaló, no se producen sanciones efectivas a los funcionarios que infringen las normas. Tampoco adquiere mayor relevancia el informe sobre la cuestión que presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como reflexión final, el expositor declaró que, a pesar de los avances, aún existen temas pendientes para alcanzar una cultura de transparencia. La simple generación de normas legales no garantiza su cumplimiento. Por consiguiente, es necesario que el Estado establezca mecanismos de control más efectivos. El nuevo gobierno debe afrontar este reto crucial si pretende afianzar la democracia y la lucha contra la corrupción en el país.

“Hoy en día, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo permitirá la creación de una entidad autónoma vinculada al tema”, agregó. “Estaríamos, pues, creando un organismo de control en el interior mismo de la organización estatal. La ley señala que los organismos son de dos tipos: reguladores o técnico-especializados. En consecuencia, resulta decisiva la creación de un organismo independiente que sea una instancia de solución de controversias, de modo que el solicitante pueda evitar acudir al Poder Judicial para resolver sus pedidos de información”.



De izquierda a derecha aparecen: Alberto Beingolea, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República; Luis Iberico, Miembro de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República; Rafael Blanco, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile; Roberto Pereira, Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), y Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.

TERCERA SESIÓN.

## **LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

### **Proceso de creación del Consejo para la Transparencia de Chile.**

#### **Rafael Blanco,**

Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile.

#### **Alejandro Ferreiro,**

Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.

Reflexiones y comentarios.

#### **Luis Iberico,**

Miembro de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República.

#### **Alberto Beingolea,**

Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

#### **Roberto Pereira,** Moderador.

Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).



Rafael Blanco, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile.

**Rafael Blanco**, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile, se preguntó por las razones para continuar profundizando en un proceso complejo, donde se producen tanto avances como retrocesos. En su concepto, se requiere una gran convicción, así como ser conscientes de que el tema de la transparencia y el acceso a la información pública es crucial para el desarrollo de la democracia.

¿Por qué es tan importante el principio de transparencia?, planteó. Explicó que existe una conexión muy directa entre la libertad de expresión y el acceso a la información. Entre ambos hay una simbiosis, precisó. Aunque unos derechos se suponen a partir de otros, lo cierto es que no se garantiza el derecho básico a ejercerlo. De ahí la importancia de la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública, que no solo permite a los ciudadanos solicitar los datos que necesitan, sino que contribuye a inhibir actos de corrupción y a controlar mejor la actuación de los funcionarios del Estado.

“A mí me parece que el verdadero sentido de esta ley no es solo la lucha contra la corrupción, sino mejorar la calidad de los derechos ciudadanos, mejorar la calidad de vida de estos últimos. Finalmente, contribuye a la toma de decisiones que atañen a nuestra vida personal”, dijo.

El expositor recordó que la discusión sobre el tema surgió en algunos países como una sofisticación intelectual. En Chile, por primera vez se empezó a debatir sobre el acceso a la información en 1994. “Cada etapa tiene sus desafíos -señaló-. En esos momentos parecía una sofisticación intelectual y el asunto no estaba imbricado con el aspecto de consolidación de la democracia”.

La situación fue cambiando progresivamente, añadió. Luego se llegó a una segunda etapa en la que se hizo necesaria una legislación específica, así como la creación de instituciones que pudieran velar por el cumplimiento de esas leyes. “Cuando ya tenemos la Ley y un organismo autónomo viene una reacción del mundo político, que dice: “Sí necesitamos transparencia, pero no tanta, surgen entonces las reservas y aumentan las restricciones”, dijo.

Blanco también observó que, en muchos países, a pesar de la legislación, prevalece una burocracia farragosa y unos usuarios de naturaleza pasiva, con muy poco nivel de empoderamiento ciudadano. En otros casos, se alcanza un nivel donde finalmente se establece la Ley, así como un organismo de control, y el funcionario público ya no es visto como una amenaza, sino como parte inherente del sistema. Se trata, pues, de un proceso largo, sujeto a avances y perfeccionamientos.

Entre los obstáculos, sostuvo que uno de ellos tiene que ver con la resistencia cultural. Por ejemplo, citó el caso de un individuo que no quería que se supiera a cuánto ascendían sus ingresos porque debía cumplir con el pago de pensiones alimentarias.

Otro punto en debate, según el ponente, fue si la Ley de Transparencia es un instrumento para legitimar la acción del Estado “Yo no estoy de acuerdo -señaló-, pues las condiciones de transparencia y fiscalización son un componente esencial de un gobierno democrático”.

Asimismo, el expositor señaló que hay que plantearse cómo aprovechar ciertos espacios que se abren, para dar una vuelta de tuerca y poder mejorar la situación. En lo que concierne al organismo de control, advirtió que no es suficiente crearlo si éste no cuenta con una autonomía presupuestal. También insistió en que hay que fijarse metas políticamente posibles, así como captar gente, ya fuera de la sociedad civil o del gobierno, que esté dispuesta a desarrollar estos mecanismos.

El ponente indicó que varios de esos aspectos exigen que se profundice en el tema a lo largo de grandes períodos de tiempo. En algunos casos, afirmó, sí es posible ampliar el marco y efectividad de la legislación.

Posteriormente, el doctor Blanco trazó una breve historia del proceso que se vivió en Chile, partió de una primera agenda de probidad y transparencia en 1994, que fue replanteada en los años 2003 y 2006. La publicidad de la información fue consagrada como principio constitucional en el año 2005.

Entre las razones que explican el avance en transparencia y publicidad, aludió a la existencia de ciudadanos crecientemente empoderados y exigentes, y de una sociedad civil activa. Mencionó, asimismo, que existen casos vinculados a faltas de probidad y transparencia, en los que se cuestiona al Gobierno, pero que, en general, se nota que el Poder Ejecutivo tiene la voluntad de efectuar los cambios requeridos.

Con respecto a la historia legislativa sobre el tema, dijo que las iniciativas se desarrollaron a partir de la necesidad de generar un órgano autónomo y especializado en materia de acceso a la información. Por consiguiente, dijo, se requirerenn normas, jurisprudencia y criterios que puedan resolver conflictos.

Luego hubo que ubicar a dicho órgano dentro del sistema de competencias estatales y definir su ámbito de atribuciones (la administración central y el gobierno local, los poderes Ejecutivo y Judicial). En seguida, hubo que fijar su estructura, encabezada por un consejo colegiado con presidencia rotativa y dotado de plena autonomía. Asimismo, se debió disponer el nombramiento de los consejeros encargados de solucionar temas complejos, al igual que los mecanismos de selección y remoción de aquellos.

En lo que concierne al debate legislativo en torno a la Ley N° 20.285, recordó algunos conflictos generados por el principio de transparencia

activa, que obliga a difundir las remuneraciones y los montos de los programas de subsidio y otros beneficios. La discusión también se extendió a la determinación de los plazos de entrega de la información solicitada y las causales de reserva o secreto. En este punto, se debatió sobre el contenido material de la causal; la validez de los documentos, datos o informaciones que tenían el carácter de secretos en virtud de una ley anterior; el tiempo que debía durar la reserva, y las barreras que existían para los reclamos ante la corte en el caso de los órganos de la administración del Estado. Asimismo, se argumentó acerca de la capacidad del Consejo para sancionar a los órganos y servicios, y con respecto a sus atribuciones sobre entes autónomos y otros poderes del Estado.

A manera de resumen, el ponente enumeró siete aspectos político-estratégicos que hay que considerar para profundizar en el tema:

1. Necesidad de desarrollar una visión institucional consistente y fundada.
2. Procesos evolutivos que requieren complejizar el sistema estatal. Demandas de transparencia.
3. Necesidad de insertar estos temas en agendas más amplias y omnicomprendivas.
4. Generación de coaliciones amplias de apoyo.
5. Necesidad de anticipar problemas en la implementación de los nuevos marcos institucionales.
6. Determinar el rol del Consejo. ¿Debe ser principalmente fiscalizador o promotor?
7. Necesidad de contar con un ente de contraparte en el Poder Ejecutivo.



Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.

**Alejandro Ferreiro**, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile, expresó que en una realidad donde prevalece la transparencia, los funcionarios públicos tienen la sensación de que están siendo observados. “La transparencia, como ocurre con los abdominales, si no duele, no sirve”, puntualizó.

“La Ley de Transparencia obliga a entregar una información que yo, en otras circunstancias, no entregaría”, subrayó. “Incluso estoy obligado a entregar una información que podría resultarme perjudicial”.

Ferreiro señaló que en 1999 se produjo en Chile un primer intento legislativo sobre el tema con la Ley de Probidad Administrativa. No obstante, era evidente que la posibilidad que se abría para los usuarios de recurrir a los tribunales no contribuía a facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ya que ello generaba gastos, mediación de abogados, etc.

Luego el ponente hizo un recuento de la historia de la implantación de la Ley en su país. Así, relató que él mismo participó en un proyecto en 1994,

que encontró varios escollos en su camino: “Los parlamentarios de todos los sectores nos dijeron que estábamos locos si persistíamos en llevar adelante una ley de esas características”. Después, por fortuna, la situación cambió.

Según Ferreiro, el ámbito de lo que es público en Chile no puede ser más amplio que lo que contempla la Constitución Política, cuyo Artículo 8º prescribe que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”. En 1999, la Ley de Probidad Administrativa estableció que toda la información que obra en poder de los órganos del Estado es pública, salvo las excepciones legales. Después, la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información, que se publicó en agosto del 2008 y entró en vigencia en abril del 2009, señaló claramente que “en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado”.

Sin embargo, el ponente observó que en Chile existen deficiencias en cuanto al tema de archivos y que otro punto pendiente es la regulación del *stock* de información disponible. Cuando queremos saber si podemos disponer de una información determinada, explicó, la respuesta más frecuente es que ésta no puede ser entregada al solicitante porque ya no contamos con ella, porque se ha perdido o se ha traspapelado. La negación de la existencia de documentos es, muchas veces, imbatible. “No podemos descerrajar los depósitos donde se almacena la información para intentar encontrar los datos que buscamos”, concluyó.

A continuación, se refirió a la importancia de contar con un órgano garante autónomo como el Consejo para la Transparencia. Según sostuvo, éste favorece el acceso efectivo al derecho de acceso a la información por cuanto tiene funciones de promoción, difusión y capacitación. La evidencia muestra la necesidad de promover un cambio cultural de relevancia, pues, en caso contrario, se mantendrá la inercia del secretismo histórico.

Asimismo, prosiguió, un organismo de esa clase genera jurisprudencia especializada y más uniforme. Igualmente, permite la concreción de dos principios legales: la gratuidad y la oportunidad. Y, desde luego, contribuye

a gestionar una “política pública”, puesto que los gobiernos no siempre tienen el incentivo de promover activamente la transparencia.

Por último, expresó que existen varios desafíos que cumplir en el futuro. A nivel presupuestario, se requiere una mayor suficiencia, plena autonomía y predictibilidad. A nivel de imagen pública, se debe preservar los criterios técnico-jurídicos y evitar una politización real o aparente de las decisiones adoptadas por el Consejo.

Por otro lado, también es necesario reforzar la difusión de la ley y sus mecanismos. Otra medida útil es el desarrollo de un observatorio del fenómeno global de las solicitudes de acceso a la información y de las respuestas que se dan. Y, por supuesto, mejorar la custodia y gestión de los archivos, tanto físicos como electrónicos.

El doctor Ferreiro finalizó su exposición señalando que la tarea por realizar no es fácil. “Los avances van a ser progresivos. Todo depende de la convicción política, de la participación de entidades especializadas y de la intervención de la ciudadanía a través de sus organizaciones. Cuando las autoridades comprendan que existe un beneficio a largo plazo en favor de la democracia, entonces se logrará un avance significativo”, dijo.



De izquierda a derecha aparecen: Luis Iberico, Miembro de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República; Rafael Blanco, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública del Gobierno de Chile; Roberto Pereira, Profesor universitario y Asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile.

En su comentario de la ponencia, el congresista **Luis Iberico**, miembro de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, expresó que coincidía con el hecho de que el tema no solo implicaba la lucha contra la corrupción, sino la defensa de los derechos humanos. “Es una cuestión ética”, resaltó.

A continuación, señaló que desde que ingresó al Congreso de la República siempre había criticado a la Comisión de Fiscalización, pero que ahora formaba parte de ella. “Cada comisión del Congreso tiene que controlar y fiscalizar. Sin embargo, la Comisión de Fiscalización no tiene un ámbito específico, como sucede con las otras comisiones. Lo importante es establecer mecanismos de prevención para controlar la corrupción, lograr una suerte de vacuna contra ella. Y esta vacuna es la transparencia y el acceso a la información”, dijo.

Iberico sostuvo que su grupo de trabajo sobre estos temas está formado por cuatro congresistas, quienes han estado trabajando desde el comienzo en conexión con otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, la

Contraloría General de la República, la Asociación Civil Transparencia, entre otras.

El congresista expresó que se pretende fomentar leyes que ayuden a propiciar y mantener una cultura de transparencia. Uno de esos proyectos, precisó, es la Ley de Conflicto de Intereses, que supone una mejora de la Ley de Lobby, una norma complicada a la que se ha aligerado con el fin de hacerla más efectiva.

Iberico mencionó asimismo que está de acuerdo con que se difundan las votaciones de los congresistas, algo que depende de la voluntad de la Mesa Directiva de turno. En su criterio, los ciudadanos tienen el derecho de saber cómo votan los congresistas que han elegido.

En cuanto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consideró que existen avances notables, lo que se corroborará con la creación de un organismo autónomo. Manifestó que apoya esa iniciativa y que, cuando era candidato, ya contaba con ese tema entre sus planes. Por ello, insistió, en su oficina se ha elaborado el proyecto de ley respectivo, con el objeto de impulsar la creación de esa entidad autónoma.

En su opinión, la mejor fórmula es que este organismo técnico-especializado esté adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y que tenga el poder de normar, regular, controlar, supervisar y sancionar, para garantizar el cumplimiento de la Ley.

Por último, afirmó que se puede decir que el Congreso aprueba la creación de este organismo, pero que también le gustaría que la iniciativa sea promovida por el mismo Poder Ejecutivo.



Alberto Beingolea, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

Por su parte, el Congresista **Alberto Beingolea**, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, comentó que su interés por participar en el seminario se debía a su condición de miembro de la Comisión de Fiscalización o de periodista de profesión.

Beingolea señaló que su bancada tiene la intención de apoyar el proyecto de ley elaborado por Luis Iberico. Luego se refirió al informe anual que la Presidencia del Consejo de Ministros envía al Congreso y mencionó que en su última versión se consigna que se habían planteado 86,512 solicitudes de información en el Perú, de las cuales no habían sido atendidas 4,597, es decir, un 5%. No obstante, el informe no indica si los funcionarios que no han cumplido debidamente con la entrega de información, han sido sancionados o no.

En realidad, precisó, nota un vacío en la normativa, en cuanto a las medidas que pueda adoptar el Congreso a partir de estos informes.

El congresista también señaló que ignora cuál es el grado de sensibilización de la ciudadanía con respecto al ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

Añadió que en su Comisión se presentan muchas solicitudes diarias de gente que busca información, algo que podían hacer directamente en las entidades implicadas. Ciertamente, le gente no sabe cómo proceder para ejercer su derecho.

Por otro lado, expresó que según el Reglamento del Congreso, cuando un parlamentario solicita información a un organismo del Estado, el plazo es de 15 días, aunque, según la Ley de Transparencia, son siete días, más cinco de prórroga, y con una explicación adicional del funcionario.

“Si la Comisión de Justicia tiene un 30% de solicitudes que no le son resueltas, entonces, nos preguntamos cómo será la realidad del ciudadano de a pie”, afirmó.

Beingolea comentó que la experiencia chilena le parecía interesante, sobre todo porque ya se había concretado la iniciativa de crear una entidad autónoma. El congresista agregó que sería bueno saber si ese organismo podía multar o suspender a un funcionario. Porque, según la legislación peruana, el funcionario no solo puede ser multado, sino privado de su libertad.

“No se trata de hacer más leyes, sino de que éstas se apliquen”, declaró. También observó que no comparte la idea de que el Consejo para la Transparencia sea nombrado por el Presidente de la República: “En el Perú, esto es terrible; ni siquiera se ha nombrado al Defensor del Pueblo o al Director del Banco Central de Reserva, entre otros cargos. Por ello, aquí habrá que buscar mecanismos distintos, más viables, para designar a los integrantes de la entidad autónoma”.



De izquierda a derecha aparecen: Rocío Vargas, Responsable del Componente de Ética, Transparencia y Participación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; Raúl Ferrada, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile; Rosmary Cornejo, Especialista en Gobernabilidad, Anticorrupción y Gestión Pública del Banco Mundial, y Nelson Shack, Gerente del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia II y Especialista en temas de Transparencia y Gobernabilidad.

CUARTA SESIÓN.

## **COMPETENCIAS Y PRESUPUESTO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE.**

**Raúl Ferrada,**

Director General del Consejo para la Transparencia de Chile.

Reflexiones y comentarios.

**Rocío Vargas,**

Responsable del Componente de Ética, Transparencia y Participación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**Nelson Shack,**

Gerente del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia II y Especialista en temas de Transparencia y Gobernabilidad.

**Rosmary Cornejo,** Moderadora.

Especialista en Gobernabilidad, Anticorrupción y Gestión Pública del Banco Mundial.



Raúl Ferrada, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile.

**Raúl Ferrada**, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile, explicó las principales características de su organismo.

Estratégicamente, señaló, el Consejo para la Transparencia se concibe como un órgano regulador que “promueve y coopera en la construcción e institucionalización de una cultura de transparencia en Chile” y busca consolidar un modelo de gestión gubernamental que profundice la democracia y fomente la confianza en la función pública”.

Ferrada añadió que para lograr ese objetivo existe “una lógica de trabajo moderna”. El modelo de gestión del Consejo ha sido estructurado sobre la base de cuatro pilares: estrategia, procesos, personas y control y mejora.

En cuanto a la estrategia, se trata de un proceso estructurado y sistemático, y se considera las etapas de análisis (interno/externo), la revisión y adecuación de su estrategia, así como su operacionalización. Además, la estrategia se nutre de un proceso permanente de reflexión con actores externos.

En el siguiente rubro se identifican los procesos relacionados con los distintos eslabones de la cadena de valor. La identificación y documentación permite la estandarización, medición, trazabilidad y predictibilidad de los procesos.

En el tercer nivel, el foco de interés se encuentra en el clima organizacional. Los avances atañen a la política de gestión de personas, al sistema de reclutamiento y selección, a la matriz de remuneraciones, y a los perfiles y sistemas de capacitación. El sistema de gestión del desempeño se encuentra ahora en una fase piloto.

En lo que respecta al control y mejora se han dispuesto cuatro focos de medición: entorno, estrategia, operación y desempeño individual. Cada área abarca herramientas de gestión específicas que son revisadas en distintas instancias de toma de decisiones.

Ferrada aludió a los avances en el ámbito regulatorio de la institución. Señaló que se han impartido 10 instrucciones generales que regulan los siguientes aspectos: enlaces, recepción de reclamaciones, transparencia activa, costos de reproducción, definición de documentos de carácter secreto o reservado, así como el procedimiento administrativo de acceso a la información pública. Y, por cierto, también se establecen recomendaciones vinculadas a la protección de datos personales.

El expositor dijo que es necesario habilitar a los ciudadanos para que ejerzan su derecho de acceder a la información pública, mediante la promoción de sus mecanismos, sin descuidar la capacitación de los funcionarios. En este punto, indicó que el Consejo contempla una capacitación presencial y otra a distancia. En la primera modalidad se ha efectuado un total de 229 actividades, con más de 10,173 participantes y con una presencia en el 100% del territorio nacional, en organismos gubernamentales, municipalidades e instituciones de la sociedad civil.

En lo que se refiere a la capacitación a distancia, esta modalidad ha sido iniciada en el 2011 y ya se han realizado siete tipos de instrucción que incluyen el desarrollo de tres cápsulas educativas: Derecho de acceso a la información y Ley de Transparencia; Cómo presentar un reclamo ante el Consejo, y Cómo solicitar información pública.

El expositor mencionó asimismo las herramientas de autoevaluación. Así, sostuvo que han desarrollado sistemas que permiten que los propios funcionarios puedan evaluar su labor y verificar si cumplen efectivamente con las exigencias de la legislación.

Ferrada destacó que el tema es de gran interés público, como se constata al apreciar que la prensa había aludido al asunto más de 2,430 veces entre abril del 2009 y marzo del 2012. Los contenidos de los artículos versaron sobre la institucionalidad (26%), la resolución de casos (20%) y la difusión (12%), entre otros rubros.

Durante el período abril 2009-marzo 2012 fueron recibidas 115,106 solicitudes de información, lo que evidencia que los ciudadanos están empezando a ejercer su derecho de manera sostenida y que, paulatinamente hay más personas que conocen la Ley y la existencia del Consejo para la Transparencia.

Al abordar el tema de las sanciones, el especialista dijo que, en el marco de colaboración suscrito por su institución y la Contraloría General de la República, el Consejo puede solicitar la instrucción de sumarios ante esta entidad, con relación a las infracciones previstas por la Ley. Por tanto, la Contraloría investiga los hechos y establece las sanciones, antecedentes que remite al Consejo para que éste decida si se aplica la sanción o se sobresee el caso.

Ferrada destacó que en el lapso abril 2009-marzo 2012, el Consejo para la Transparencia recibió 16,807 consultas y acogió 3,707 casos de amparo de información (de los cuales ya se había resuelto 3,286).

Por otro lado, el expositor se refirió al enfoque presupuestario de su institución. De acuerdo con las cifras, los resultados han sido mayores que la proporción del aumento del presupuesto. Así, se ha dispuesto de 4.206 millones de dólares en el 2009; de 5.727 millones de dólares en el 2011; y ahora, en el 2012, de más de 7 millones de dólares.

Asimismo, según la distribución presupuestaria del 2012, el 73% está destinado a las remuneraciones, el 15% al pago de bienes y servicios, el 9% a la financiación de proyectos permanentes y el 3% a los proyectos estratégicos.

Finalmente, Ferrada puso de relieve los desafíos institucionales para el año en curso. Entre estos, citó la medición de impactos (evaluación de los avances en la implementación de la política pública); la fiscalización activa (mejoras de los niveles de cumplimiento de la Ley y disminución de las barreras de acceso); la promoción de sectores priorizados (fomento del conocimiento en ámbitos donde hay más demandas de información: salud, educación, vivienda, etc.), y la consolidación del sistema (progreso continuo de las prestaciones que ofrece el Consejo a los ciudadanos).



De izquierda a derecha aparecen: Rocío Vargas, Responsable del Componente de Ética, Transparencia y Participación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; Raúl Ferrada, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile; Rosmary Cornejo, Especialista en Gobernabilidad, Anticorrupción y Gestión Pública del Banco Mundial; y Nelson Shack, Gerente del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia II y Especialista en temas de Transparencia y Gobernabilidad.

**Rocío Vargas**, responsable del Componente de Ética, Transparencia y Participación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, comentó que la transparencia, además de tener efectos directos en la reducción de la corrupción, implica un componente ético.

“La transparencia no solo sirve para legitimar la gestión pública, sino que está orientada a garantizar los derechos fundamentales de la persona”, dijo.

Por otro lado, la funcionaria afirmó que el tema es muy importante en el Perú, donde los niveles de desconfianza de los ciudadanos frente a los funcionarios públicos son muy altos. En ese sentido, consideró necesario que se reafirmen los principios y el enfoque esencial.

La comentarista subrayó que se esté enmarcando la transparencia como un componente sumamente valioso. A casi 10 años de la vigencia de la Ley, apuntó, se continúa trabajando en la evolución de su aplicación y en el análisis de posibles enmiendas y mejoras.

Asimismo, Rocío Vargas señaló que algunas instituciones son muy pasivas en el cumplimiento de la legislación. En esa perspectiva, observó que la norma debe ser más clara en cuanto a la conservación de los archivos y a la clasificación de la información. “Hasta ahora no hay sancionados, lo que hace suponer que tendríamos que contar con una ley más fuerte, potente, de modo que no se convierta en letra muerta”, agregó.

A continuación, expresó que existe una Ley de Protección de Datos y, sin embargo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha establecido la necesidad de difundir los ingresos de los funcionarios públicos. De ahí que quizá haya un aparente conflicto, el cual conviene analizar y esclarecer para el beneficio de todos.

En lo que respecta a la Presidencia del Consejo de Ministros, Vargas reveló que se está contemplando la creación de una entidad de control. “No sé si autónoma -subrayó-, pero sí con la suficiente competencia y especialización para resolver problemas generados por el ejercicio de la Ley. La Secretaría de Gestión Pública está interesada en el tema y evalúa la conveniencia y necesidad de crear un organismo autónomo. Por ello, es preciso reflexionar y analizar detenidamente el asunto”.

La comentarista advirtió que quizá no son expertos en dilucidar la relación costo-beneficio en la creación de una institución semejante, pero sí estaba segura de que el proceso de mejorar la situación del acceso a la información pública exige sopesar la posibilidad de establecer ese tipo de organismos.



De izquierda a derecha aparecen: Raúl Ferrada, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile; Rosmary Cornejo, Especialista en Gobernabilidad, Anticorrupción y Gestión Pública del Banco Mundial, y Nelson Shack, Gerente del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia II y Especialista en temas de Transparencia y Gobernabilidad.

**Nelson Shack**, Gerente del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia II y especialista en temas de transparencia y gobernabilidad, inició su comentario manifestando que la intervención de Raúl Ferrada había sido muy clara y precisa. Entre otros aspectos, porque mostró cuán útil fue la creación de una entidad autónoma como el Consejo para la Transparencia en Chile, pues, pese a su “juventud”, éste ya había logrado avances incuestionables en la materia.

Shack observó que uno de los problemas fundamentales reside en que las leyes deben ser flexibles y de cumplimiento rígido, y no al revés. La pregunta claves, a su juicio, si la creación de una entidad autónoma resolverá los conflictos que surgen en el ejercicio del derecho. Después de todo, crear una nueva entidad no siempre es la mejor decisión.

Además, sostuvo que una de las ventajas de crear una entidad autónoma es que ésta puede saber dónde y cómo actuar. El objetivo no reside únicamente en propiciar una institución con capacidad de sancionar; el asunto resulta mucho más complejo.

El especialista indicó que el presupuesto del organismo chileno representa el 0.012% del presupuesto general del país. En México llega al 0.013%. Por tanto, estimaba que si en el Perú se le asigna 22 millones de soles a una institución de esa clase, a partir de un presupuesto general de 95 mil millones, éste no sería suficiente.

Sin embargo, consideró que el problema supera a la dimensión económica. Ante todo, la idea de una entidad autónoma implica recolocar en la agenda del Estado este asunto como prioritario, así como analizar en profundidad sus ventajas y complicaciones.

El expositor expresó su confianza en que una entidad autónoma permita descongestionar y mejorar la legitimidad de muchas instituciones públicas, sobre todo porque el proceso implica un adelanto mutuo por parte del Estado y de la ciudadanía en cuanto a los beneficios de la transparencia y de la difusión de información.

En lo que concierne al presupuesto que se requiere para el funcionamiento de la entidad, señaló que proponer cifras sobre la base de iniciativas extranjeras es solo una referencia, pues, en el caso peruano, si se crea un nuevo pliego presupuestal y se monta una estructura con sus fueros, se hace necesaria una reorganización del Estado para evitar que se produzcan roces y colisiones con otras funciones públicas.

“Esto va a generar un gasto corriente y un gasto de inversión”, precisó. Asimismo, señaló que, en general, no le parece una propuesta demasiado onerosa. No obstante, en lugar de crear una nueva infraestructura administrativa, quizá sería mejor fortalecer las instituciones ya existentes, como la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gestión Pública, acotó.

“Lo que no me gustaría es que la entidad se convierta en una nueva instancia previa a la judicial, lo que podría dilatar aún más los reclamos y procesos. De cualquier modo, coincido en que sería provechoso contar con un organismo autónomo, pero cuidando mucho sus características y competencias”, añadió.



De izquierda a derecha aparecen: Ricardo Uceda, Director Ejecutivo del IPYS; Edson Berríos, Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales; Fernando Castañeda, Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo; Enrique Rajevic, Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile; y Edmundo Cruz, periodista del diario *La República*.

## QUINTA SESIÓN.

### **CASOS EMBLEMÁTICOS RESUELTOS POR EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE.**

#### **Enrique Rajevic,**

Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile.

#### **Casos emblemáticos presentados en el Perú**

#### **Edson Berríos,**

Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales.

#### **Edmundo Cruz,**

Periodista del diario *La República*.

#### **Ricardo Uceda,**

Director Ejecutivo del IPYS.

#### Moderador: **Fernando Castañeda,**

Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.



Enrique Rajevis, Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile.

En su disertación, **Enrique Rajevis**, Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile, recordó que entre abril del 2009 y diciembre del 2011 ingresaron más de tres mil casos a su institución. La recurrencia de los usuarios se ha incrementado, tanto así que es muy probable que solo en este año se alcance dicha cifra. Si bien, hasta el momento, se ha resuelto un alto porcentaje de los casos (89%), las exigencias serán cada vez mayores.

Rajevis sostuvo que se está trabajando en una base que sistematice la jurisprudencia sobre transparencia, a fin de agilizar la solución de los conflictos. Esta base estará lista el presente año.

El expositor afirmó que la legislación de transparencia regula, entre los diversos sujetos obligados, a organismos autónomos como las universidades. Agregó que uno de estos centros de estudios, la Universidad de Chile, argumentó que al ser una organización autónoma, dicha autonomía no podía ser menoscabada por problemas derivados de la aplicación de la Ley de Transparencia. El asunto fue analizado en profundidad al cabo de

lo cual se expidió una resolución que determinó que la Universidad de Chile forma parte de la administración pública y que, por consiguiente, está sujeta a las leyes de transparencia.

Rajevic también aludió a otra situación en la que los ejecutivos de un canal de televisión pública se negaron a divulgar el monto de sus ingresos. Según ellos, esta información podía ser utilizada por los canales de la competencia y perjudicarlos a la hora de negociar sus honorarios profesionales en el mercado laboral. Finalmente, cuando se llegó a una resolución, se había demorado tanto que tres de los ejecutivos implicados ya se encontraban trabajando en canales privados. De ahí la importancia de que una entidad de control autónoma se esmere por resolver conflictos en forma más rápida y oportuna.

Por otra parte, el experto chileno señaló que en muchas ocasiones se advirtió que los usuarios creen que deben justificar su pedido, lo que no está previsto por la Ley. Asimismo, se debe tomar en cuenta que la legislación apunta a la entrega de información en poder de la institución pública que cuente soporte físico. A veces, la gente ignora esta condición. Asimismo, los funcionarios tienden a incumplir el plazo de respuesta y, por su parte, algunos ciudadanos exigen que su pedido se resuelva antes del plazo.

Rajevic reiteró que cuando se solicita información pública lo relevante no es quién hace la solicitud ni la persona que la representa en el proceso de amparo. Por otra parte, el Consejo para la Transparencia ha sido estricto en lo concerniente a que el medio de soporte de la información fuera el papel o el formato electrónico especificado (no cualquier e-mail, etc.). Los canales destinados para hacer las solicitudes debían ser respetados por los usuarios.

Otro problema frecuente surge cuando un organismo del Estado se niega a entregar información a otra entidad, olvidándose de que el acceso a la información pública es un derecho fundamental. Igualmente se suscitan conflictos cuando se interpretan mal las causales de reserva. En general, agregó, se producen situaciones muy heterogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En una ocasión, -agregó Rajevic- se solicitó a la Secretaría General de Gobierno no sus resultados (cuya reserva dura un año) los contratos

relativos a la realización de encuestas; sin embargo ese organismo se negó a proporcionarlas. En vista de ello fue necesario que el Consejo para la Transparencia presione y amenazase con sanciones, hasta que, finalmente, el solicitante obtuvo la información.

Rajevic comentó que en otra oportunidad se denegó un pedido de información sobre una consultoría internacional contratada por el Estado, la cual duraba ya cinco años. El Consejo examinó los hechos y determinó que el organismo estatal no debió negarse a suministrar los datos requeridos argumentando, que aún no había elaborado los planes en función de la consultoría en proceso.

En el ámbito municipal, acotó, se suscitó un conflicto cuando alguien solicitó datos sobre el cambio de condición de un predio. La municipalidad se negó a proporcionar información sobre el particular bajo el pretexto de que había de por medio un proceso macro político de planificación urbana. No obstante, el Consejo dictaminó que esa explicación era muy vaga, y obligó a la entidad a proporcionar la información al solicitante.

De igual modo se refirió al caso de una persona que optó por un cargo público y que fue eliminada en el concurso público. Este ciudadano quiso saber el puntaje que había obtenido y el informe psicolaboral que evaluó el jurado. El pedido fue denegado debido a que, según las leyes, esos procesos son confidenciales. El Consejo evaluó el caso y decidió matizar los argumentos, teniendo en consideración que los informes psicolaborales están sujetos a un momento específico y solo conciernen a la persona examinada. En consecuencia, resolvió que quienes no accedan a una plaza de un concurso público sí pueden solicitar que les entreguen sus puntajes, más no los informes psicolaborales. Posteriormente, esta situación cambió cuando se arguyó que, respecto de los ganadores, es legítimo que se conozca su puntaje y se difunda su informe psicolaboral, por tratarse de un cargo público. El proceso aún está pendiente de solución en el Tribunal Constitucional de Chile.

Otro caso emblemático se produjo cuando el Ejército, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Obras Públicas compraron un puente para la ciudad de Concepción, con fondos de la Ley Reservada del Cobres para uso civil, a causa de los estragos del terremoto. La empresa que perdió la licitación (curiosamente, había pedido una cantidad inferior a la del ganador) solicitó

información acerca de los criterios que se había considerado en la decisión. Su pretensión fue rechazada bajo el argumento de que se trataba de gastos militares. El Consejo estudió la situación y concluyó que el puente en cuestión, efectivamente, es de uso civil. En consecuencia, no se justificaba el secreto de la reserva de información.

El expositor aludió, asimismo, a otro caso, vinculado al terremoto. Ocurrió cuando se solicitaron los mensajes electrónicos recibidos por funcionarios públicos con relación a los gastos de reconstrucción de una comuna afectada por el desastre. Esta municipalidad pidió esa información, debido a que estaba formulando un reclamo económico, ya que el dinero gastado debía provenir del gobierno central y no de su presupuesto. No obstante, el requerimiento fue denegado con el argumento de que los correos mencionados no eran públicos, sujetos a la Ley de Transparencia sino documentos personales situados fuera del ámbito de dicha Ley. Ante esas circunstancias, el Consejo evaluó y decidió acoger el amparo, basándose en la premisa de que la información había sido elaborada con presupuesto público. En ese contexto, no era factible invocar la inviolabilidad de las comunicaciones, pues dicha información superaba el ámbito privado. El Consejo consideró que hay que establecer cuáles de esos mensajes contienen datos vinculados a las funciones públicas. El proceso todavía continúa en el Tribunal Constitucional.

Rajevic añadió que cada vez que se abordan estos temas se genera una polémica. “Cuando se habla de transparencia, en general, parecer haber consenso. Sin embargo, cuando se trata de cosas concretas, la situación cambia. Además, las circunstancias varían y, lo que no era válido hace tres años, puede serlo hoy”, dijo finalmente.



De izquierda a derecha aparecen: Edson Berríos, Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales; Ricardo Uceda, Director Ejecutivo del IPYS; Fernando Castañeda, Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo; Enrique Rajevic, Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile, y Edmundo Cruz, periodista del diario *La República*.

**Edson Berríos**, Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, expuso sobre las investigaciones, la atención de casos y las supervisiones de su institución.

En primer lugar, Berríos sostuvo que no estaba de más recordar que la Defensoría es un organismo autónomo, encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y una adecuada prestación de los servicios públicos.

Asimismo, indicó que el acceso a la información pública fortalece la autoridad al brindar información sobre conducta y logros, contribuye a generar confianza de la ciudadanía en sus funcionarios, obstaculiza la corrupción y las inconductas funcionales, permite el ejercicio de los derechos de las personas y hace posible que se mejoren los servicios ,ahorrando tiempo, esfuerzo y gastos.

En cuanto a las investigaciones temáticas que efectúa la Defensoría del Pueblo, el ponente señaló que preparan informes sobre el contenido del derecho de acceso a la información pública, los alcances de la legislación y su cumplimiento. Asimismo se investiga sobre los criterios jurisprudenciales y el recurso del Hábeas Data.

Entre los retos, el ponente mencionó la consolidación de una red de transparencia que tenga en cuenta el tratamiento de los archivos, la identificación y generación de indicadores para evaluar el cumplimiento de las obligaciones, los métodos de difusión y capacitación de los servidores públicos, así como el establecimiento de los criterios jurisprudenciales y administrativos.

El Comisionado señaló que las tareas de supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales muestran un índice positivo: en el 2004m el cumplimiento de esta obligación se había situado en un 43% y en el 2011 se había llegado a un 73%. Otro tanto ocurrió con la supervisión de los portales de 25 municipalidades provinciales, pues de un 40% en el 2008 se pasó a un 61% en el 2011.

Por otra parte, en cuanto a la capacitación de funcionarios públicos, la Defensoría realiza, anualmente, un promedio de 19 actividades de promoción en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En el rubro de atención a los casos ciudadanos, en el 2011 se recibieron 1,119 quejas, de las cuales 785 fueron fundadas. El año anterior, las cifras fueron ligeramente más altas: 1,265 quejas y 993 quejas fundadas. Las instituciones sobre las que hubo más reclamos son los ministerios de Educación, Interior, Vivienda, Economía y Finanzas, Trabajo, así como las universidades nacionales.

El expositor indicó que entre los hechos vulneratorios más recurrentes, durante el 2011 se pudo identificar a los siguientes: el incumplimiento del plazo de entrega de información (732 quejas); el cobro ilegal y arbitrario (74); la entrega de información no requerida (52); el incumplimiento de la designación del funcionario responsable (63); y la negativa por excepciones no contempladas (47). De estos grupos, las quejas fundadas en los rubros correspondientes fueron 508, 55, 36, 50 y 29.

Más adelante mencionó, entre los casos emblemáticos, el de la Universidad Nacional de Moquegua, que en su TUPA no definía el costo de la reproducción. En vista de ello, la Defensoría exigió a las autoridades de dicha universidad la modificación respectiva, a lo cual accedieron.

También comentó que habían detectado un caso en el que la Municipalidad Provincial de Huaraz no respetó lo establecido por la Ley N° 27806. Sin embargo, cuando intervino la Defensoría, sus recomendaciones fueron rechazadas. Fue necesario que sus representantes expusieran las obligaciones de la Ley ante una sesión del Concejo Municipal para que éste aprobara la enmienda de su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

Por último, el ponente se refirió a la negativa del Gobierno Regional de Huancavelica, que rechazó el pedido de un ciudadano que solicitó copia de las hojas de vida de los funcionarios de confianza de dicho organismo. El argumento del rechazo fue que se trataba de información de naturaleza confidencial. Este caso, puso en evidencia que las autoridades regionales ignoraron que las excepciones solo pueden ser fijadas por ley y que la información referida a la formación académica y el desarrollo profesional de un funcionario sí tiene carácter público. En la actualidad, esta situación resulta difícil de revertir pese a los esfuerzos de la Defensoría.

Para Berríos, esta situación demuestra que la Defensoría del Pueblo tiene un poder limitado para resolver los conflictos que surgen en el ejercicio del derecho. De ahí la importancia de contar con una entidad autónoma en la materia que vigile el cumplimiento de la Ley.



Edmundo Cruz, periodista del diario *La República*.

**Edmundo Cruz**, periodista del diario *La República*, expresó que cuando se creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se suscitó una gran expectativa entre sus colegas. Ahora puede decir que existen algunos aspectos positivos en la aplicación de la normativa, pero también varias limitaciones.

Si bien la Defensoría aplica un seguimiento cercano de los portales de transparencia, como ciudadano ha advertido que muchos de ellos no están actualizados o no ofrecen información relevante. “Existen limitaciones que tienen que ver con la voluntad política de aquellos funcionarios que deben entregar la información”, puntualizó.

Cruz indicó que, en realidad, en muy pocas ocasiones los periodistas obtienen información gracias a la Ley. Más bien, es habitual que recurrieran a las fuentes tradicionales.

Como ejemplo mencionó que la Fiscalía de la Nación no publica toda la información necesaria. Hubo una demanda del Fiscal destinada a esclarecer cómo había financiado sus estudios universitarios en el extranjero la candidata presidencial Keiko Fujimori. Sin embargo, observó Cruz, no

después se supo más de la investigación. Recientemente, en el marco del último proceso electoral, se informó que dicha investigación había sido archivada. El ponente insistió en el hecho de que no se divulgó hasta dónde llegó la investigación de la Fiscalía. La resolución indicó que esos estudios fueron realizados con dinero ilícito, pero esto no se difundió, lo que dio pie a la ex candidata a argüir que fue “absuelta”.

Otro caso estaba relacionado con un gasoducto cuya construcción fue adjudicada a una empresa extranjera. Su costo inicial fue estimado en 1,800 millones de dólares, suma que a la larga fue aumentando hasta los cinco millones. Esta información, reveló Cruz, no había sido difundida de manera oficial, y solo se pudo conocer por medio de los buenos oficios de la prensa. Curiosamente, los datos se obtuvieron a partir de un rastreo en el portal de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Entre las empresas involucradas figuraban Petroperú e instituciones como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Pese a ello, la información no fue divulgada, lo que despertó suspicacias.

En el sector Defensa hubo un caso emblemático, conocido como la masacre de Putis, acaecida en 1994. Años después, en el 2001, la prensa dio a conocer la existencia de la fosa en la que fueron depositadas las víctimas. Posteriormente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CUR) recomendó que el caso fuera judicializado. Las pesquisas permitieron identificar qué unidad y qué base militar participaron en el operativo, las cuales dependían del cuartel Los Cabitos, en Ayacucho. No obstante, el Ejército se negó a dar información al respecto, aun cuando algunos oficiales acudieron a prestar declaraciones a la CUR.

El ponente señaló asimismo que hubo un caso relevante, vinculado con los antecedentes de Ollanta Humala, cuando comenzaron a perfilarse los candidatos para las elecciones presidenciales del 2006. El actual Presidente Ollanta Humala era un comandante del Ejército con 21 años de servicio, que se presentó a los comicios al cabo de cuatro años de vida civil. Sin embargo, no se difundió toda la información que correspondía a su hoja de vida. Cuando la prensa profundizó sus investigaciones, tropezó con obstáculos para obtener los datos de su trayectoria profesional.

Lo cierto es que existe un legajo personal del militar y otro que se queda en el comando y que atañe a su actuación oficial, expresó Cruz. Cuando

un miembro del Ejército pasa al retiro, esos legajos se archivan juntos, es decir, no desaparecen ni se incineran. Sin embargo, en este caso, se argumenta que dichos legajos “se perdieron”, lo que impide conocer a fondo su trayectoria militar.

“Existe, pues, mucha resistencia a transparentar esta información. Se entiende que puede haber razones de reserva militar, pero, tratándose de un oficial que pasa a la actividad política, se hace esencial conocer ese pasado”, sostuvo Cruz.

El expositor advirtió que, en ese sentido, hay un vacío legal, ya que el Estado funciona como un poder fáctico y no como un poder de servicio a la ciudadanía. “No es un Estado muy democrático que digamos”, agregó.

Cruz insistió en el hecho de que los periodistas no se valen mucho de los pedidos de información pública garantizados por la legislación. Con frecuencia, sucede que la urgencia del periodista por disponer de ciertos datos lo impele a buscar otros medios. Es evidente, pues, que su ritmo y exigencias de trabajo no coinciden con los plazos previstos por la Ley.

**Ricardo Uceda**, Director Ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), habló sobre algunos casos analizados por su organización.

El periodista recordó que la congresista Tula Benites, quien había adjudicado ilícitamente un sueldo de asesora a su empleada doméstica, fue inhabilitada temporalmente por el Pleno del Congreso de la República. Debido a que la sesión fue reservada, los pedidos de información sobre la reunión fueron rechazados. No obstante, la verdad fue que el Congreso no quiso proporcionar la información porque la mayoría de sus miembros no deseaba que se diese a conocer los detalles de un debate incómodo para la institución. Finalmente, el Congreso argumentó que dicha información no existía.

Asimismo se refirió al caso del congresista Juan Mariátegui, a quien, no se le entregaba una oficina. Tras haber sido elegido miembro del Parlamento Andino, solicitó información presupuestal y jurídica al Congreso. Su solicitud

Ricardo Uceda, Director Ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).



fue declarada infundada, lo que lo motivó a interponer un Hábeas Data. La sentencia en primera instancia dictaminó el pedido declarándolo improcedente. En segunda instancia fue declarada fundada. El proceso continuó. A la fecha han transcurrido cinco años. El denunciante ya no es parlamentario, pero aún no recibe respuesta.

Sobre el caso del contrato irregular de la cantante Fabiola de la Cuba por parte del Congreso, Uceda indicó que se llegó a la última instancia. Y, aunque el juicio fue ganado, la información solicitada no ha sido entregada.

El expositor también se refirió a la solicitud de una copia del acta de una sesión del pleno del Congreso en la que se decidió sancionar a uno de sus miembros. Hubo presión mediática para que se divulgase esa información; sin embargo, el IPYS nunca recibió una respuesta directa.

Los intentos por obtener la relación de visitas de los congresistas también hallaron obstáculos. Se sostuvo que esa información era reservada. En la actualidad, el caso está en proceso.

Asimismo, fue denegada otra petición sobre las visitas y traslados del recluso Antauro Humala. Aunque esta información debe ser pública, en primera instancia se declaró improcedente la solicitud, lo que motivó una apelación del IPYS.

Uceda aludió a otro caso que condujo a un proceso de Hábeas Data. Todo se originó cuando la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) se negó a responder un pedido, aún cuando la ley estipula que una vez transcurridos seis meses de iniciado un juicio es posible acceder a la información sobre éste.

El caso de un civil cuyo automóvil colisionó con el de un miembro del Ejército, inexplicablemente, pasó al fuero militar. Al cabo de un proceso abiertamente inconstitucional de dos años, el civil tuvo que acudir ante un tribunal militar para escuchar su sentencia. El IPYS solicitó copia de la resolución, sin éxito. Resulta curioso el pretexto utilizado para no difundir esa sentencia, considerando que significaría una invasión de la intimidad personal y familiar.

Por último, el periodista aludió al caso de una jueza que no fue ratificada por el Consejo Nacional de la Magistratura. Ella quiso saber las razones de esta decisión, pero no se respondió a su requerimiento. Por ello interpuso un recurso de Hábeas Data. No obstante, se le negó la información, lo que obligó a la solicitante a optar por un recurso de amparo. Han transcurrido 11 años, la jueza ha dejado de trabajar, y hasta ahora no se le entrega la información. Según Uceda, esto probaría que, pese a la legislación, el sistema no funciona.

De izquierda a derecha aparecen: Edmundo Cruz, periodista del diario *La República*; Edson Berríos, Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales; Ricardo Uceda, Director Ejecutivo del IPYS; Fernando Castañeda, Adjunto (e) para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo; y Enrique Rajevic, Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile.





De izquierda a derecha aparecen: Manuel Aris, Miembro de Ciudadano Inteligente; Kela León, Directora Ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana; Susana Silva, Coordinadora General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; Edson Berríos, Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo; y Moisés Sánchez, Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso.

## SEXTA SESIÓN.

### **ESTRATEGIAS Y MECANISMOS PARA QUE LA CIUDADANÍA CONOZCA Y EJERZA SU DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

#### **Moisés Sánchez,**

Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso.

#### **Manuel Aris,**

Miembro de Ciudadano Inteligente.

Reflexiones y comentarios.

#### **Kela León,**

Directora Ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana.

#### **Susana Silva,**

Coordinadora General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

#### Moderador: **Edson Berríos,**

Comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

**Moisés Sánchez**, Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso, señaló que generar una entidad autónoma de transparencia constituye un desafío. En el caso de Chile, opinó que la sociedad civil influyó decisivamente para que se llegase a la decisión de crear el Consejo para la Transparencia.

Explicó que Pro Acceso se interesó en el tema desde el 2003, cuando aún no existía una legislación específica. En el 2006, recordó, se condenó al Gobierno de Chile por haberse negado a proporcionar una información de carácter ambiental. De ahí que promulgar una ley para que la información pública sea entregada rápida, completa y oportunamente, se convirtió en una necesidad.

Sánchez insistió en que la sociedad civil cumplió un rol en la defensa de los pasos ya ganados en el tema, y que se esmeró en afianzarlos. En el lapso transcurrido entre el 2003 y el 2006 ya existía una entidad como el IFAI de México, experiencia que constituye un precedente para la creación de un organismo autónomo de control. Se promovió, pues, una discusión que condujo a la Ley. El primer impulso de la sociedad civil provino de un grupo más intelectual, sofisticado, conformado sobre todo por abogados. Ciertamente, la prensa no estuvo involucrada en ese proceso.

En el 2008, continuó el ponente, a raíz de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de diversos casos de corrupción, se asumió la necesidad de concebir una ley de transparencia. Se discutió si se abordaría el debate, la normativa paso por paso o la creación de una entidad autónoma. La sociedad civil priorizó a esta última, sin abordar el tema de las causales de reserva, debido a que consideró que esa tarea le correspondía precisamente a tal órgano de control.

Sánchez manifestó que en el Poder Ejecutivo se planteó la creación de un Consejo para la Transparencia, pero con otras características. Por su parte, los sectores de oposición de la época creían que esa iniciativa suponía acrecentar el volumen del Estado y que no era un gasto justificado, pues el organismo en cuestión podía subordinarse a otras instituciones estatales ya existentes.

Se generó un debate en el que la oposición aceptaba la constitución de ese órgano autónomo en la medida en que permitiera controlar mejor la actuación de las empresas públicas. En esa perspectiva, una de las lecciones

que ofrece la experiencia chilena es que, para poder sentar las bases de un acuerdo orientado a la creación de un organismo semejante, hay que estar muy atentos a la reflexión política.

¿Cuáles son las responsabilidades que debe cumplir este órgano y cuáles son las que corresponden a la sociedad civil? Ante todo, precisó el ponente, las entidades públicas se encargan de proveer información y el organismo autónomo debe monitorear su actuación y encargarse de su difusión. El Consejo tiene limitaciones, un marco legal determinado, pero la ciudadanía debe atender otros intereses más específicos que, a veces, trascienden ese marco. Por ello, la participación de la sociedad civil debe ir de la mano con el trabajo del Consejo para la Transparencia.

Al principio, sostuvo Sánchez, el consenso de la sociedad chilena indicaba que había que dejar un espacio abierto para que la iniciativa de una entidad autónoma pueda madurar. En un segundo momento, la prensa asumió un rol fundamental. Mediante sus investigaciones, la ciudadanía tomó conciencia de la importancia de crear un organismo de esa naturaleza y de los beneficios inherentes a una legislación sobre transparencia.

Señaló que en algunos países basta con conformar comisiones internas en el Poder Ejecutivo para poder realizar las funciones que competen a un órgano autónomo de control. Sin embargo, la idea del Consejo es equilibrar el rol de los intereses en juego. Las comisiones internas dentro del Ejecutivo tienden a considerar solamente su posición frente a la labor de los otros organismos del Estado.

Ahora hay una nueva tarea que debe llevar a cabo la sociedad civil como defensora de la institucionalidad del Consejo y de los mecanismos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, subrayó el expositor. Asimismo, resaltó el valor del litigio propiciado por la sociedad civil. Los ciudadanos deben mantener una posición crítica con respecto a las actuaciones del Estado. En esa perspectiva, el litigio ya no es visto como una medida extrema, sino como una expresión de la capacidad de la sociedad civil para reforzar las acciones de la entidad autónoma y garantizar el cumplimiento de sus derechos.



Manuel Aris, miembro de Ciudadano Inteligente.

**Manuel Aris**, miembro de Ciudadano Inteligente, indicó que su organización ha conformado diversas redes vinculadas a la transparencia y que su objetivo es establecer una coordinación efectiva entre las diversas instituciones que se ocupan del tema.

Ciudadano Inteligente, explicó, se especializa en el uso de tecnologías no solo para mejorar la aplicación de la legislación, sino para instrumentarlas como soporte de investigación y cruce de datos.

“La ciudadanía ejerce, busca el control. Para cumplir esta labor son necesarias organizaciones que posean un marco legal que permita intervenir a los propios ciudadanos. La idea es que estos no se encuentren en un nivel más bajo que el de las organizaciones existentes”, sostuvo el ponente.

Según Aris, su institución ha examinado la base de datos de los parlamentarios y ha comprobado que muchos de ellos no están cumpliendo con la obligación de declarar su participación en distintas empresas. Así, de 158 parlamentarios, 32 no han presentado una declaración completa. La situación es grave, por cuanto, en un lapso determinado, hubo 418 votos que incurrieron en un potencial conflicto de intereses, lo que significa que se está violando la ley.

Al proseguir con las investigaciones, dijo Aris, se descubrió que, incluso en la Comisión de Ética del Congreso, las declaraciones de tres de sus ocho miembros eran incompletas. Obviamente, no se podía ser juez y parte, y ellos, en este caso, no iban a sancionarse a sí mismos por esas infracciones.

Otro de los proyectos de su institución consiste en canalizar los pedidos de información rechazados. La intención es desarrollar una labor de promoción de la cultura de transparencia y del uso de la Ley. Para ello se ha diseñado un sitio Web, el cual permite hacer más visibles las solicitudes de información.

Aris insistió en la necesidad de contar con instituciones con la capacidad legal y real para facilitar la participación de la ciudadanía y su acceso a la información pública. Por ello, considera muy importante la existencia de un organismo con autonomía y poder para zanjar conflictos derivados de la aplicación de la Ley. En ocasiones, en el sector público se producen colisiones entre dos organismos estatales, problemas que no pueden resolverse por ser ambos entes autónomos y por no existir otra instancia -como el Consejo para la Transparencia- capaz de dar una solución.

En su comentario de las exposiciones, **Kela León**, directora ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana, coincidió con el hecho de que la participación de la sociedad civil es absolutamente necesaria. De ahí que el establecimiento de las redes de intercambio sobre experiencias de transparencia es muy positivo, debido a que permite unir esfuerzos y mejorar la implementación de la Ley.

“En ocasiones los periodistas decimos que no hay mejor ley que la que no existe”, dijo León. No obstante, reveló que hacia el 2000, en el Perú se llegó a la certidumbre de que resulta imprescindible contar con una legislación específica.

El Consejo de la Prensa Peruana interviene activamente en los debates que se suscitan sobre el tema, observó la comentarista, quien mencionó las actividades y campañas que ese organismo realiza en su afán por contribuir a la promoción de la transparencia y la difusión del derecho de acceso a la información pública.

Kela León aludió a la carencia de una legislación al respecto, que prevaleció no solo en tiempos de dictadura, sino en temporadas democráticas. Asimismo se refirió al decisivo período de transición, así como a las reuniones con ministros y parlamentarios que condujeron a la formulación de *Los principios de Lima* (2001) sobre la libertad de expresión y el acceso a la información en poder del Estado.

A diferencia de Chile, aclaró, fue posible trabajar sobre el aspecto de la información reservada. Durante el gobierno de transición se logró convocar a las Fuerzas Armadas para determinar qué tipo de información podría ser perjudicial para la seguridad nacional. Asimismo, León señaló que en los últimos años se ha advertido un cambio en lo concerniente a la voluntad política, lo que permite que se generen las condiciones para la creación de una entidad autónoma.

“Nosotros teníamos dudas acerca de un organismo autónomo cuyo nombramiento y asignación presupuestal dependieran del Congreso, pero ahora, mediante el análisis y el debate constantes, hemos comprobado sus enormes posibilidades y beneficios”, agregó.

Más adelante, León destacó el cambio de actitud mostrado por las Fuerzas Armadas, atribuyéndole la intención de marcar distancia respecto de su actuación durante los gobiernos del ex Presidente Fujimori. El intercambio entre sus representantes y los periodistas fue fructífero, pues hizo posible comprender por qué a veces era imperativa la restricción de ciertas informaciones. Por otro lado, la comentarista sostuvo que el Consejo de la Prensa Peruana ha implementado una línea gratuita, en todo el ámbito nacional, para absolver consultas y denuncias relacionadas con el acceso a la información que obra en poder del Estado.

La periodista también expresó que su institución elabora informes trimestrales que evalúan el cumplimiento de la Ley y el comportamiento de las entidades públicas.

Desde el 2002, agregó, se promueve el Proyecto Municipios Transparentes, con la realización de audiencias públicas (incluso en el ámbito rural, en castellano y quechua), para capacitar a los funcionarios y desarrollar otras actividades. El objetivo es que las autoridades municipales tomen conciencia del valor que puede comportar la transparencia en el ejercicio de sus

funciones y las ventajas que implica establecer una adecuada interacción con la ciudadanía. Por ejemplo, se les ha exhortado a que publiquen trimestralmente sus gastos, con el fin de que los pobladores conozcan los proyectos en los que está invirtiendo recursos la municipalidad y puedan seguir de cerca su desarrollo.

A su turno, **Susana Silva**, coordinadora general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, informó que durante mucho tiempo trabajó en la Defensoría del Pueblo, de donde luego pasó a la Municipalidad de Lima.

Esa experiencia resultó muy valiosa, pues, a partir de ello, pudo comprobar que los portales de transparencia muestran un nivel muy bajo. De ahí que pusiera énfasis en mejorarlos hasta que alcansen el primer nivel.

Silva indicó que lo que la animaba no era solo el cumplimiento de la ley, sino garantizar el derecho de la ciudadanía a intervenir en las funciones públicas. Si bien el Estado ha implementado mecanismos para que el ciudadano participe, admitió, lo cierto es que éstos no siempre son viables. Además garantizar dichos mecanismos no es tarea fácil.

Uno de los rasgos cruciales del tema en cuestión es cómo acercar el discurso anticorrupción a la ciudadanía. La comentarista nota cierta frustración en ese terreno. El ciudadano percibe que esa cuestión pertenece a las altas esferas, pues no le parece tangible ni accesible, más aún cuando cualquier funcionario o policía les solicita dinero para hacer un trámite o reclamar un beneficio.

En su opinión, esta situación se debe a que el 75% de la población no conoce los mecanismos de denuncias y quejas que existen en el aparato de la administración pública. Además, existe una dispersión de procedimientos, puesto que cada entidad tiene su propio sistema de recepción de denuncias, como sucede con 13 de los ministerios. Incluso, apuntó Silva, tres de ellos no cuentan, en absoluto, con mecanismos para quejas y reclamos.

“Es loable la voluntad de las instituciones, pero no se sabe articular debidamente los procedimientos de denuncias y quejas. La disparidad de requerimientos, de acuerdo con cada organismo, obstaculiza la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan su derecho. Quizá la alternativa sea desti-

nar una sola oficina para canalizar las quejas. Pero la gente no distingue claramente cuando se trata de una denuncia de corrupción o de un simple reclamo”, añadió.

Finalmente, Susana Silva señaló que se está considerando otras posibilidades. Una de ellas es el fortalecimiento del Sistema Nacional de Denuncias, algo que se viene trabajando junto con la Contraloría. Si se desea obtener una participación efectiva de la ciudadanía en la gestión pública, es imprescindible que las distintas instituciones estén dispuestas a colaborar entre ellas para encontrar soluciones.



De izquierda a derecha aparecen: Samuel Abad, Profesor de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e).

## **La protección del acceso a la información pública a través del Hábeas Data: problemas, avances y desafíos.**

**Samuel Abad,**

Profesor de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Samuel Abad, Profesor de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Al iniciar su exposición, **Samuel Abad** dijo que el tema podía parecer muy jurídico, pero que iba a tratar de desarrollarlo de la manera más sencilla posible.

“La cultura del secreto siempre estuvo vinculada a la corrupción. Fujimori ejerció un poder secreto y sin control que impedía la fiscalización que debe haber en todo régimen democrático. De ahí la necesidad de establecer una cultura de transparencia”, agregó.

Aunque el derecho de acceso a la información esta presente en la Constitución Política de 1993, no se aplicó, puesto que el país vivía bajo una dictadura. Durante la transición democrática empezó a prevalecer una cultura de transparencia, pues se contaba con una voluntad política, y se dieron nuevas normas. Debido a que el Hábeas Data no había operado cabalmente, el Código Procesal Constitucional (de diciembre del 2004) trató de resguardar el derecho y cubrir ciertos vacíos de la legislación.

¿Qué cambios introdujo el Hábeas Data? Según Abad, una norma no cambiaría del todo la realidad, sino propiciar algunas mejoras. Una de ellas fue la dispensa del patrocinio de un abogado, es decir, cualquier persona puede interponer el recurso. Asimismo, no hay que pagar tasas judiciales. En el pasado se exigía una carta notarial, lo que demandaba un costo adicional para el usuario. Ahora basta con un documento de fecha cierta, que acredite que se ha presentado la demanda. Tampoco existe una “vía previa” y cesa la agresión luego de haberse interpuesto el recurso. Asimismo, el Código estableció la necesidad de contar con jueces constitucionales.

Entre el 2003 y el 2011, según el informe de Suma Ciudadana, fueron presentados casi 10,000 Hábeas Data. La mayoría se refería a la ONP y el Ministerio de Trabajo; la ciudad de Lima concentró el 60% de los pedidos.

De acuerdo con el informe preparado por el IPYS, entre junio del 2010 y mayo del 2011 se registraron 124 Hábeas Data. La mayoría de ellos tuvo como destinatarios a municipalidades, el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público (MP), la Oficina de Normatización Previsional (ONP) y los ministerios.

Los casos que se judicializaron no fueron tan numerosos. Los procesos de amparo (4,233) cubrían un 69.19% del total; los procesos de Hábeas Corpus (1,036); el 16.47%; los procesos de cumplimiento (303), el 8.60%; los procesos de Hábeas Data (59), el 1.12 %, entre otros.

En realidad, observó Abad, lo que ocurrió fue que, con frecuencia, la gente no reclamaba y evitaba acudir al Poder Judicial.

¿Qué es lo positivo?, se preguntó el expositor. Ante todo, la especialización, pues se han creado 10 Juzgados Constitucionales en Lima (desde enero de 2009). El problema estriba en que la carga procesal es mucho mayor, lo que ocasiona lentitud en el proceso de justicia.

Asimismo, existen entidades privadas que promueven demandas de Hábeas Data y elaboran informes (IPYS, Consejo de la Prensa, Suma Ciudadana). Por otra parte, se desarrollan criterios jurisprudenciales interesantes, así como una mayor difusión (el portal Web “Justicia y Transparencia”).

Entre los criterios consistentes del Tribunal Constitucional, Abad mencionó la doble dimensión, individual y colectiva del derecho de acceso a la

información: la importancia no solo radica en el hecho de que una persona ejerza su derecho de acceder a una información determinada, sino que se contribuye a formar una opinión pública libre, lo que fortalece al sistema democrático.

Más adelante, Abad señaló que se ha reforzado el principio de publicidad, lo que significa que, ante la duda, se debe dar la información solicitada. Comentó, a su vez, el caso de Julia Arellano Serquén, magistrada que no fue ratificada por el Consejo Nacional de la Magistratura y a la que se le denegó una información que era de carácter público. Ella interpuso un recurso de Hábeas Data, que fue acogido, pero aun así no se le proporcionó la información, lo que es manifiestamente inconstitucional.

En cuanto a los problemas, el ponente mencionó que el número de procesos es reducido, pues todavía existen limitaciones prácticas cuando se interpone un Hábeas Data sin un abogado. ¿Por qué? Porque, si bien la legislación no exige la intervención de un letrado, el usuario tiene que saber cómo redactar su demanda. Además, normalmente, un abogado habla con el juez para explicarle las razones de la presentación de su recurso y le presenta un ayuda-memoria con el resumen de éstas. Sin embargo, esto no lo sabe una persona común y corriente y, en consecuencia, corre el riesgo de perder el litigio.

Otro escollo aparece cuando el juez aborda las excepciones de ley. El ciudadano que no maneja conceptos jurídicos ignora cómo contrarrestar esos argumentos. Por consiguiente, se establece una desigualdad entre la persona que presenta un recurso de Hábeas Data y el procurador del Estado.

Abad aludió asimismo a la existencia de criterios jurisprudenciales polémicos, así como a las dilaciones indebidas propias de la lentitud del sistema (por ejemplo, no se admiten demandas durante las vacaciones judiciales).

En conclusión, el Hábeas Data, en tanto manifestación de “tutela de urgencia constitucional”, no llega a cumplir cabalmente su función; incluso hay procesos constitucionales que se prolongan durante tres, cuatro o cinco años. El caso de la magistrada Arellano Serquén es emblemático, porque no solo se dilató injustificadamente; sino que, a pesar de que ha ganado el Hábeas Data, no ha conseguido la información que solicita. Peor aún, se ha visto obligada a recurrir al Tribunal Constitucional con un amparo para

que este le ordene al juzgado que se le entregue la información, algo que ya se había dictaminado anteriormente.

El expositor llamó la atención sobre otro caso en el que se denegó una solicitud referente a los gastos operativos que reciben los congresistas, su monto y la forma en que son empleados. La salida del Congreso fue argumentar que no puede suministrar esos datos porque la Contraloría ya había intervenido

Finalmente, Abad señaló que se advierte avances, aunque aún varios temas permanecen pendientes. Se cuenta con un diseño legal y un sistema de jueces especializados, pero eso no es suficiente. El Hábeas Data es una protección “reforzada”. En ese sentido, resulta ideal la posibilidad de contar con una autoridad autónoma, como en México o Chile, la cual podría garantizar un primer nivel de protección. Asimismo, el expositor considera que los precedentes del Tribunal Constitucional deben ser una herramienta de cambio. Asimismo, sostuvo que percibe la persistencia de un problema estructural: la urgencia de una indispensable reforma del sistema de justicia.



De izquierda a derecha aparecen: Eduardo González, Director de Operaciones y Sistemas del Consejo para la Transparencia de Chile; Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e); y Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

CLAUSURA.

**Eduardo González,**

Director de Operaciones y Sistemas del Consejo para la Transparencia de Chile.

**Eduardo Vega,**

Defensor del Pueblo (e).



De izquierda a derecha aparecen: Eduardo González, Miembro del Consejo para la Transparencia de Chile; Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e), y Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

**Eduardo González** intervino en el acto de clausura en representación del Consejo para la Transparencia de Chile, en el cual agradeció a los organizadores y auspiciadores por la invitación para acudir al seminario. En su opinión, la confrontación de experiencias sobre el tema de la transparencia y el acceso a la información pública fue sumamente útil y provechosa.

Sin duda, la principal conclusión se refirió a la importancia y conveniencia de crear un órgano autónomo que se ocupe tanto de la difusión como del control y fiscalización. En Chile, los altos estándares de cumplimiento de la Ley hacen que la labor del Consejo sea eficaz.

González advirtió que desarrollar una institucionalidad nueva no implica más burocracia ni excesivo presupuesto. Se debe profundizar aún más en la política de gestión pública. El gran riesgo es la “letra muerta”, la falta de un impacto real de la ley que beneficie al ciudadano de a pie.

Por último, el especialista reiteró que el reto consiste en alentar la participación ciudadana, ya que lo que está en juego es la consolidación del sistema democrático.



De izquierda a derecha aparecen: Eduardo Vega, Defensor del Pueblo (e); Eduardo González, Miembro del Consejo para la Transparencia de Chile; y Lisa Bhansali, Asesora Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

A su turno, **Eduardo Vega**, Defensor del Pueblo (e), manifestó que su colega chileno hizo un resumen muy acertado del seminario. A su juicio se logró un encuentro de muy alto nivel gracias a la conjunción de varios elementos. Uno de ellos fue el aporte del Banco Mundial, que hizo posible el desarrollo del proyecto del seminario, en tanto que otro fue la participación del Consejo para la Transparencia de Chile, cuyos miembros contribuyeron significativamente al éxito del debate.

Vega argumentó que los temas de transparencia no solo conciernen al cumplimiento de una norma, sino a la percepción de que, a través de ella, se está mejorando el servicio ciudadano y reforzando el sistema democrático.

Con relación a la necesidad de crear una entidad autónoma capaz de promocionar, fiscalizar y sancionar en materia de transparencia y acceso a la información pública, Vega destacó la amplitud y riqueza del debate. No obstante, precisó que hay que mantener una actitud crítica, pues el asunto no depende solo de la adopción de los modelos existentes. Se debe

analizar en detalle cómo se van a compatibilizar las competencias de la futura entidad con las de otros organismos del Estado.

Cada realidad es distinta, insistió, lo que supone reflexionar sobre las peculiaridades de cada sistema, para saber cómo establecer las mejores condiciones para que una propuesta, como aquella, sea sólida y coherente, de modo que se obtenga un verdadero avance en el tema.

¿Qué toca hacer ahora?, se preguntó el Defensor del Pueblo. Vega sostuvo que se debe afianzar esta lógica y llevar la discusión sobre la propuesta a todos los sectores, para poder definir las bases fundamentales y determinar cómo incorporar las funciones de ese organismo autónomo dentro del contexto del Estado.

En suma, aún hay que afinar los detalles de la propuesta y generar una corriente de opinión entre todos los funcionarios públicos. De este modo es probable que se pueda obtener el consenso necesario para llevar a la práctica tan importante iniciativa.

Impreso en

***WR Impresores***

José Galvez 1670, Lince / Tel: 265-3576

**wr.peru@gmail.com**

Noviembre 2012

