



HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 87 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR LA FACULTAD
DE SOLICITAR INFORMACIÓN A LAS
ENTIDADES PÚBLICAS**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 87
DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR LA
FACULTAD DE SOLICITAR INFORMACIÓN A LAS ENTIDADES PÚBLICAS**

Artículo único. - Modificación del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República

Modifíquese el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, los que quedarán redactados en los términos siguientes:

Solicitud de información a los ministros y la administración

*"Artículo 87. Cualquier Congresista puede **requerir** a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función y **obtener respuesta oportuna de ellos**. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.*

Los pedidos de información realizados por los Congresistas, en ejercicio de su función fiscalizadora, son atendidos en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles bajo responsabilidad administrativa y penal, de conformidad con la normativa vigente. Este plazo puede prorrogarse en forma excepcional por cinco (5) días hábiles adicionales, siempre que medien circunstancias que dificulten la obtención de la información



HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

solicitada. Las razones por las que se hace uso de dicha prórroga deben comunicarse al Congresista solicitante, por escrito y antes del vencimiento del primer plazo.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los diez (15) días hábiles posteriores el **funcionario, jefe y/o presidente de los órganos del Gobierno y de la administración en general** no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, **el funcionario requerido está obligado a responder personalmente**, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder [...].

Lima, abril de 2022

Jorge Luis

Jorge Luis Flores Aracchi

Wilson Soto Palacios

Wilson Soto Palacios

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República

ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Silvia Montza Facho

Silvia Montza Facho

ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

VOCERO



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1643/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Según Novoa Curich (2016), en un Estado social y democrático de Derecho, todas las instituciones públicas deben estar, por definición, al servicio de la ciudadanía. Es decir, se deben a la población en el ejercicio de su función. Es por ello que resulta contradictorio que un Estado como el peruano haya vivido tantos años —y aún mantenga rezagos— de la cultura del secreto en el seno de sus entidades e instituciones.

En este contexto, la propuesta legislativa busca modificar el Reglamento del Congreso de la República en mérito a lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, a fin de optimizar la entrega oportuna de los pedidos de información del Congreso sobre asuntos de interés público a las dependencias públicas señaladas en la norma constitucional y en la ley.

Parte fundamental de la función parlamentaria es la de investigar y controlar el desarrollo de la vida política general del Estado, a fin de encausarla adecuadamente. En ese sentido, la facultad de los Congresistas de la República (antes que derecho) de solicitar información a las entidades públicas se rige por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso, por lo que no resulta aplicable en este caso el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución.

Al respecto es necesario precisar que citado el artículo 96, trata básicamente de aspectos relacionados al Parlamento y se refiere a la facultad de solicitar información a las Entidades Públicas. De este modo, este artículo denota una facultad y una garantía que se relacionan al poder y majestad del Parlamento.

Los pedidos de información constituyen la expresión del ejercicio del derecho de los Congresistas a pedir a los Ministros de Estado y otras autoridades y organismo del Sector Público la información que consideren necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones [Cfr. artículo 64.b, 66.d, 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República].

El Reglamento del Congreso destaca la función de control como de primera importancia y la pone al lado de la de dictar las leyes (tratada en su artículo 4):

"Función del Control Político

Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores".

Puede verse que, dentro de esta tarea, se hallan la investigación y aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado. De todo ello trata este artículo 96.

Existirían varias formas de realizar este control: una es que cada congresista, individualmente, se dirija a los organismos del Estado solicitando los datos e informes que estime pertinentes. Esto puede generar problemas de funcionamiento tanto en el Congreso como en los organismos a los que el congresista se dirija, bien porque muchos congresistas lo hagan, o bien porque lo hagan de forma impropia. Por ello el Reglamento del Congreso establece ciertas reglas sobre el procedimiento y, la propia Constitución, ordena que se haga por escrito y se obtenga una respuesta oportuna.

1. Dimensiones de la problemática

Sobre su definición, el artículo 69 del Reglamento del Congreso señala que "los pedidos son proposiciones mediante las cuales los congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones". Por su parte, el vigente artículo 87 del Reglamento del Congreso, establece el procedimiento detallado:

"Solicitud de información a los ministros y la administración"

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder.

Los Vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.



La Mesa Directiva del Congreso publica los pedidos de los Congresistas y las respuestas de los Ministros o funcionarios requeridos en un boletín trimestral especial, que también difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre".

Estimamos que el procedimiento para la formulación de los informes es correcto. Sin embargo, resulta muy débil el resultado del incumplimiento al que la parte final del artículo 96 de la Constitución Política del Perú se refiere en el sentido que "da lugar a las responsabilidades de ley". Esta crítica se debe a dos razones:

- i. La primera, que mientras la solicitud de información puede hacerse a muchos órganos del Estado, la Constitución sólo dice que pasa si no contestan los ministros. Es un defecto grande de técnica legislativa desde que también se puede preguntar a otros órganos que son absolutamente independientes del Ejecutivo. Por ahora no queda sino hacer analogías a los jefes y Presidentes a de los demás entes del Estado a los que se pida informes, pero eso deja mucho que desear desde el punto de vista normativo.
- ii. La segunda, más grave aún, es que ante la negativa de un ministro o de otro jefe de órgano a responder puede, literalmente, no ocurrir nada. Es decir, puede suceder que la comisión o el Pleno decidan no convocar al funcionario renuente a informar y allí concluyó el procedimiento. Esta norma, en nuestro criterio, es inconstitucional al no establecer claramente cuáles son las responsabilidades de ley que se derivan de la negativa de dar la información. Hay que notar que esta institución, como hemos visto, pertenece al núcleo de la función de control que hace el Congreso y que tiene enorme importancia. Mal se puede decir que la responsabilidad pueda quedar totalmente diluida como se ve en este caso. Es un defecto que debe ser corregido. También podría ocurrir que se presentara una acción de inconstitucionalidad para invalidar esta parte del artículo. Desde luego, ello no obliga al Congreso a dictar una norma adecuada. Este es un típico problema político con reflejo en el Derecho y, probablemente, se debe a que la mayoría absoluta del Congreso que aprobó el Reglamento, es mayoría oficialista.

II. MARCO CONCEPTUAL

El derecho de acceso a información pública no es solo un derecho, es una herramienta indispensable para la satisfacción de otros derechos y principios constitucionales, así como para el diseño y ejecución de políticas y mecanismos de prevención de la corrupción. Todo lo cual resulta imperioso al interior de un Estado como el peruano; el cual, a lo largo de su historia, no se ha caracterizado especialmente por la protección de derechos humanos ni por la probidad en el ejercicio de la función pública por parte de sus autoridades.

En efecto, el Congresista tienen derecho a pedir información a las dependencias públicas señaladas en la Constitución y en la ley. El artículo 87 del Reglamento del Congreso establece que, además de los organismos citados en el artículo 96 de la Carta, están obligados a responder los pedidos de información del Congreso, la Administración Pública en general.



Los pedidos de informes deben procesarse ante las autoridades competentes. El artículo analizado establece que los Congresistas pueden pedir los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos. Sin embargo, a efectos de una mejor sistemática en las tareas de control y la jerarquía del Congresista, lo propio es que el pedido se dirija a la máxima autoridad del sector o del pliego.

2. Análisis Normativo

2.1 Fundamento de la atribución

El pedido de información tiene dos funciones. Por un lado, es la expresión del control parlamentario o investigación en aras del interés público. Así, los pedidos pueden versar sobre un tema de investigación y que atañe al mal funcionamiento de una institución estatal o en la necesidad de exigir rendición de cuentas de la gestión de una autoridad específica.

Por otro lado, debe servir para lograr información básica para legislar. Por ejemplo, el análisis de costos y beneficios, que, de acuerdo al Reglamento del Congreso, es un componente ineludible de la ley, requiere datos concretos y oportunos que permitan tener al legislador una proyección del impacto de la norma jurídica en la elaboración.

En ese sentido, los pedidos de información se ajustan a la necesidad de hacer posible el cumplimiento de las funciones por los parlamentarios. Son medidas auxiliares para un mejor desempeño y el logro de los objetivos; en este caso fiscalizar con eficiencia y legislar mejor.

Como advirtió Bernal Ballesteros (1998), esta atribución congresal no debe significar una proliferación de pedidos que solo contribuya a entorpecer la labor de la Administración Pública. Ese es el sentido de la racionalidad, que el pedido sea también estrictamente necesario y que no se pueda obtener por otros medios. No hay norma que limite esta potestad, salvo las que se refieren a los límites sustanciales y formales.

Sin embargo, también es necesario tomar en cuenta que, si el Reglamento considera como imprescindible el análisis de costos y beneficios de los proyectos de ley, es razonable asumir que la necesidad de información estadística, de proyección, de datos concretos se hace tangible. No podría exigirse al legislador este tipo de análisis si no contar con la colaboración de toda la Administración Pública.

Esto obliga, por lo tanto, a una relación más fluida del Parlamento con otros organismos del Estado. Por ejemplo, para calcular los costos y los beneficios de incrementar el sueldo de los maestros se necesitaría información del Ministerio de Economía y, a su vez, del Ministerio de Educación. En otro caso, para dilucidar cuán costoso puede ser flexibilizar la política laboral, se requeriría conocer información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo e incluso del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, de cara a saber el tiempo que



dedicaría el Estado a procesos legales que podría acarrear la medida. Ya que solo por ley se pueden crear tributos, es necesario tener información detallada de la SUNAT y del Ministerio de Economía y Finanzas para vislumbrar el impacto de un tributo por crear, aunque por lo general la propuesta viene del Poder Ejecutivo. Pero mucho sirve a la propuesta legislativa el anexo de datos económicos para un mejor debate parlamentario. La provisión de información también puede servir al caso de la elaboración de una más eficaz Ley de Simplificación Administrativa. El legislador requeriría datos de las diversas dependencias públicas para calcular los costos de hacer empresa en el Perú.

El proceso legislativo es tarea exclusiva del Parlamento, pero materialmente, requiere de la colaboración de todas las entidades estatales. Se trata de lograr leyes eficaces, es decir, bien sustentadas en la perspectiva de que sean cumplidas por todos. Un buen trabajo legislativo debe usar la experiencia e información de otros organismos, pero además de la cooperación de expertos en cada materia.

En su otro sentido, el pedido de información va dirigido a fiscalizar a las autoridades o a la propia entidad a la que va destinado el pedido concreto. De esto modo el titular de cada institución estatal debe brindar información sobre datos concernientes a una autoridad estatal investigada. Los datos habrán de tener carácter público y no referirse a ámbitos de la vida privada del funcionario.

2.2 Límites de la atribución

De acuerdo al artículo 32 del Reglamento del Congreso, el Presidente del Congreso tiene como una de sus funciones y atribuciones, exigir y ordenar a los órganos del Gobierno y de la administración en general, que respondan los pedidos de información remitidos por lo congresistas, de conformidad con lo que dispone el artículo 96 de la Constitución Política. De no recibirse respuesta, a los quince días de remitido el pedido, dispone que uno de los Vicepresidentes lo reitere, en la forma prevista en el artículo 87 del Reglamento.

El artículo 87 precitado establece que cualquier congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del Sector Público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Existe una salvedad y que busca salvaguardar la independencia judicial y es que esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala Superior que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

No es posible interferir en un proceso judicial en curso; ese es, en todo caso, el límite sustancias de los pedidos de información.

También existen límites formales. En efecto, hay una formalidad cuya inobservancia permite deducir la falta de responsabilidad administrativa y penal del funcionario omiso renuente a dar la información requerida. Así, el pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El congresista debe sustentar su pedido en razones válidas, pues el requerimiento debe tener una racionalidad, va dirigido a controlar el poder, fiscalizar o legislar. En cualquier caso, debe ser para cumplir las funciones propias del Parlamento. El pedido debe ser concreto y referirse a la solicitud de datos, evitando cualquier cuestión que genere duda en el funcionario. No hay presunciones en la interpretación de lo solicitado que puedan valer, se trata más bien de absolver una consulta sobre una pregunta clara, sin requisitos de ambigüedad. Si la norma así lo establece, se puede interpretar también que, a falta de sustento para el pedido, se salva la responsabilidad del funcionario omiso a dar la información.

El congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el ministro, jefe y/o presidente de los órganos de gobiernos o de la administración pública en general no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el ministro o funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los ministerios o entidades de la Administración que hubieren incumplido con responder. Esta publicación debe entenderse como parte de la política de transparencia estatal y la búsqueda de una mayor atención y oportunidad de estos pedidos por parte de las autoridades.

2.3 Sobre la obligación de informar: Entidad pública

Debemos tener presente que la Constitución es muy genérica respecto del obligado a entregar la información pública, en la medida en que se hace referencia a todas las instituciones y entidades que conforman el Estado. Conforme lo dispuesto por la ley, son sujetos pasivos de las solicitudes de pedido de información las entidades de la administración pública señaladas en el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Por ende, no existe entidad del Estado o entidad con personería jurídica de Derecho Público, entiéndanse las empresas estatales, las empresas prestadoras de servicios, Registros de Estado Civil, de la Iglesia y otro registros privados, en virtud del concepto de información de interés público, que resulte excluida de la obligación de proveer la información solicitada, incluyendo a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional [Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 900-HD/TC, de fecha 13 de diciembre de 2000].

Según el Tribunal Constitucional, esta herramienta indispensable para la satisfacción de otros derechos y principios constitucionales "en su faz positiva (...) impone a los órganos de la Administración pública **el deber de informar**. De otro lado, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, no oportuna, indiciaria o confusa" [Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1791-2002-HD/TC, fundamento 16].



En ese sentido, los organismos del Estado deben entregar la información bajo su control allí donde la información solicitada no se encuentre protegida por algunos de los supuestos de excepciones previstos en la Constitución o en la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹.

Así las cosas, el escenario del acceso a información pública encuentra sus cimientos en el principio de publicidad, también conocido como principio de máxima divulgación, por el cual toda información que se encuentre en posesión del Estado se presume pública y, por lo tanto, debe estar al alcance de los ciudadanos. Resulta ser un principio fundamental para sociedades democráticas [Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y comparación de marcos legales, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2012, pp. 5-6], las cuales, a su vez, se sostienen sobre la premisa de que el poder del Estado emana del pueblo y es a este a quien el Estado está en obligación de rendir cuentas –en un sentido amplio– o de responder sobre sus actos. Consecuentemente, esto se traduce en la obligación del Estado de entregar la información que se le solicita.

Este principio se encuentra previsto en el artículo 3 de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

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

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

En consecuencia:

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

La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información solicitada".

Como puede apreciarse, el principio de publicidad resulta una obligación estatal en el ejercicio de su función legislativa y también como parámetro de evaluación de la legitimidad de las razones o motivaciones que brinda para sustentar sus decisiones (Rodríguez Cepeda, 2014, p. 40).

Entonces, puede afirmarse que la información que poseen las instituciones estatales conforman un verdadero bien público que debe estar al alcance de

¹ Por otra parte, es pertinente señalar que incluso en aquellos casos en que la entidad pública no cuente con la información solicitada, pero sabe dónde se encuentra esta, debe indicar al interesado a fin de que este se dirija a la entidad u organismo que pueda brindarle la información.



cualquier persona con el objetivo de que los principios de máxima divulgación y transparencia se realicen de modo efectivo; pero también como un canal de control de las autoridades e instituciones [Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 5624-2009-PHD/TC, emitida el 1 de diciembre del 2010, fundamentos 5-6].

En este orden de ideas, se trata de un deber estatal de cara a sus ciudadanos y sus representantes. Dicho deber encuentra su razón de ser en el fundamento mismo de la existencia del Estado: este último se encuentra al servicio de la Nación, tal y como ha sido mencionado ya y como lo establece la Constitución en su artículo 39. El contexto global en que se vive ha significado la necesidad de los Estados de interrelacionarse con nuevos actores en la arena pública global. Los Estados han dejado de ser el centro de las tomas de decisión y de solución de problemáticas. Entre estos actores se encuentra la soberanía popular, de la cual proviene el poder del Estado y hacia la cual este último debe mirar cuando actúa o toma alguna decisión. Siendo esto así, es absolutamente lógico que los poderes públicos tengan la obligación de ser transparentes y de no ocultar, en principio, ningún tipo de información relevante para la ciudadanía.

Es así que la transparencia, como principio que rige la actuación del Estado, según Rodríguez Vásquez (2014, p. 8), debe ser analizada y entendida desde dos dimensiones: a) transparencia activa, y b) transparencia pasiva, como se expone a continuación:

- Transparencia activa. - Consiste en que las entidades de los poderes públicos tienen la obligación de poner a disposición del público en general y de manera proactiva, determinada información actualizada (por ejemplo, organización, funciones, marco normativo, etc.). Esta debe ser publicada en los portales electrónicos institucionales.
- Transparencia pasiva. - Obligación que tienen los funcionarios y entidades de los poderes públicos de brindar o entregar información en virtud de una solicitud de acceso a información pública que un ciudadano o ciudadana presente por propia iniciativa ante dicha entidad o funcionario.

El acceso a información pública es muy relevante también porque es un mecanismo de control de la gestión estatal y, por consiguiente, permite prevenir y también investigar casos de corrupción pública. En torno a este punto, Fernández (2016) ha anotado que:

"Es importante tener claro que el acceso a la información no es sólo un derecho que todos tenemos sino también una herramienta de transparencia de la gestión estatal. En muchas entidades públicas pueden verse aún algunos rezagos de épocas anteriores en las que reinó la cultura del secreto. En ese sentido, todavía existen muchos funcionarios que prefieren no brindar información por temor a ser sancionados por sus superiores y optan por consultarlo todo, entorpeciendo así el acceso a la información. Esto conlleva también una



falta de transparencia en la gestión gubernamental que no hace sino incrementar la distancia existente entre representantes y representados".

Otro aspecto digno de resaltar en esta norma es la referencia expresa a que el acceso a información pública debe ser eficaz. Esto quiere decir que para que el contenido del derecho se vea satisfecho realmente, la persona solicitante debe no solo poder iniciar y realizar el trámite de solicitud de información, sino que debe acceder de modo efectivo al contenido de la información que requiere. Solo accediendo o teniendo conocimiento del contenido del documento que se solicita, se puede empezar a fiscalizar los actos de gobierno. Para que sea eficaz, además, el procedimiento o trámite debe ser expedito, no oneroso (solo se cobrará el precio correspondiente a la copia o reproducción de la información) y lo menos formalista posible.

III. SUSTENTO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 011-2001-CR, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13 de octubre de 2001, se modificaron, entre otros, los artículos 32, inciso g), y 87 del Reglamento, modificando a su vez el procedimiento parlamentario de los pedidos de información que los señores Congresistas formulan a los Ministros y otros funcionarios de la Administración Pública en general.

Sin embargo, dichas modificaciones —en las circunstancias actuales— resultan insuficientes, a efectos de coadyuvar a la eficiencia del mencionado procedimiento, es necesario normal el flujo de la información indispensable que sobre el particular debe tener el Congreso para el cumplimiento de la respectiva disposición reglamentaria y para proveer información al Sistema Informático Pedido con fines estadísticos. Por lo que, el sustento la presente propuesta trae consigo optimizar el actual procedimiento parlamentario de los pedidos de información a través de especificidad de la responsabilidad por incumplimiento y la reducción de los plazos para una oportuna obtención de la respuesta.

3.1 Sobre la responsabilidad por incumplimiento

En la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se ha previsto la responsabilidad administrativa y penal para los funcionarios o servidores públicos que incumplan las disposiciones establecidas en dicha ley. En efecto, si las funcionarias y los funcionarios públicos del gobierno regional o del gobierno local omiten su deber de proveer información pública cuando les ha sido solicitada, ellos pueden ser obligados coercitivamente a cumplir tal deber, por ejemplo, a través de un proceso de hábeas data. Por otra parte, podrían ser sancionados penalmente y disciplinariamente.

Así las cosas, la Constitución Política establece que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley, lo que, si bien es una especificación correcta, está siempre sobreentendida en toda asignación de deberes.



Respeto al ámbito administrativo, la normativa de transparencia y acceso a la información pública señala lo siguiente: "Los funcionarios o servidores públicos incurrir en falta administrativa en el trámite del procedimiento de acceso a la información pública y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente, cuando de modo arbitrario obstruyen el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministran de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento de la ley. La responsabilidad es subjetiva".

El artículo 34 y siguientes del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806 desarrolla el régimen sancionador aplicable a las acciones u omisiones que infrinjan el régimen jurídico de transparencia y acceso a la información pública.

Las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves; y, se encuentran tipificadas en los artículos 32 y siguientes del Reglamento de la Ley N.º 27806. Las sanciones que pueden imponerse por las infracciones previstas son: amonestación escrita, suspensión sin goce de haber, multa, destitución e inhabilitación.

El procedimiento sancionador está a cargo de cada entidad. Se inicia de oficio por parte de la autoridad instructora, lo cual tiene como origen su propia iniciativa, o es consecuencia de una orden superior, petición motivada de otros órganos o la denuncia de un ciudadano.

Los funcionarios y servidores públicos que hayan sido sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública pueden interponer recurso de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que resuelve en última instancia administrativa.

Sobre la responsabilidad penal, la Ley N.º 27806 señala que el incumplimiento de las disposiciones de dicha Ley también es pasible de ser denunciado penalmente por la comisión del delito de abuso de autoridad.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley N.º 27806 regula dos supuestos específicos de responsabilidad civil. El primero de ellos está referido a la utilización indebida de la información contenida en los supuestos de excepción de los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley N.º 27806, relacionados a la información secreta, reservada y confidencial. El segundo supuesto está referido al extravío, destrucción, extracción, alteración o modificación indebidos a la información pública. Para ambos supuestos también se prevé la responsabilidad administrativa y/o penal.

En consecuencia, la normativa de transparencia y acceso a la información pública regula el régimen administrativo sancionados por las infracciones a la Ley N.º 27806. El procedimiento administrativo sancionador está a cargo de cada entidad, el cual tiene como origen, entre otros, la denuncia de un ciudadano.



La Ley N.º 27806 prevé que el incumplimiento de las disposiciones de dicha Ley es pasible de ser denunciada penalmente por la comisión del delito de abuso de autoridad.

3.2 Sobre el fortalecimiento de capacidades en materia de acceso a la información pública

La información pública es aquella que ha sido creada u obtenida por las entidades de la administración pública o que posee o que se encuentre bajo su control. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 10) ha establecido que también se considera como información pública: "Cualquier tipo de documentación, financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de las reuniones oficiales".

Así, la documentación producida por un particular, pero que fue financiada por el presupuesto del gobierno regional o del gobierno local, sobre cuya base se deba adoptar una decisión administrativa, incluyéndose las actas de reuniones oficiales, constituye también información pública.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha comprendido de modo más amplio lo que debe considerarse información pública, extendiéndolo incluso a cualquier documento que esté en posesión y que sea utilizado por la entidad pública en sus decisiones. El citado Tribunal nos dice que:

"Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como información pública no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva" (Exp. N.º 02579-2003-HD/TC, f. 12).

También, es considerada información pública aquella producida o que poseen las empresas públicas o las empresas privadas que prestan servicios públicos, referida a las características de los servicios públicos, las tarifas y las funciones administrativas que le han sido encargadas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional² ha afirmado lo siguiente: "La publicidad de la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción".

En ese sentido, hay que tomar en cuenta la presunción de que toda la información que se encuentra en poder de un gobierno regional o un gobierno local es pública, a menos que alguna información específica pueda encontrarse dentro de los supuestos de excepción.

El Tribunal Constitucional ha afirmado al respecto que:

"El contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública **no solo comprende la mera posibilidad de**

acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. (...) A criterio del Tribunal, no solo **se afecta** el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también **cuando la información que se proporciona** es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, **no oportuna** o errada".

Para efectos de la normativa vigente, el funcionario o servidor que haya creado, obtenido, tenga posesión o control de la información solicitada, es responsable de: brindar, elaborar y remitir la información solicitada, para los efectos de estos supuestos, deberá tener en consideración los plazos establecidos en la Ley, a fin de permitir a los responsables de entregar la información el oportuno cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Por consiguiente, si bien la presente propuesta legislativa busca mejorar los plazos establecidos para la entrega de la información pública solicitada, se hace con la finalidad de optimizar la obtención de una respuesta oportuna bajo las responsabilidades establecidas en la ley.

IV. ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.º 08-2006-JUS, y el Manual de Técnica Legislativa 2021, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

En ese sentido, la presente propuesta no se contrapone con la Constitución Política del Perú vigente, por el contrario, se enmarca en lo establecido en el artículo 96 de la citada norma fundamental del Estado y complementa lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República respecto a la entrega oportuna de los pedidos de información del Congreso a las Entidades Públicas. Asimismo, sus disposiciones resultan concordantes con el ordenamiento jurídico vigente.

La propuesta legislativa genera los siguientes efectos en el ordenamiento jurídico vigente:

- Modificación del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa de ley no demanda recursos del tesoro público, muy por el contrario, ayuda al adecuado ordenamiento de la legislación nacional, mejora la producción y técnica legislativa, y permite el control *ex post* de la norma y el cumplimiento de los objetivos de esta.



En efecto, la corrupción y opacidad genera desconfianza de parte de la ciudadanía hacia sus autoridades. Por esa razón, la transparencia es vista como un mecanismo de prevención y supresión de la corrupción pues, cuando las reglas para la toma de decisiones gubernamentales son claras y la información al respecto es accesible, hay menor espacio y oportunidad para los funcionarios públicos que pretendan hacer un uso indebido del poder público. En otros términos, habrá menos incentivos para cometer actos de corrupción, si es que los funcionarios y autoridades públicas saben que la ciudadanía y sus representantes está atenta permanentemente a sus decisiones y que los ciudadanos pueden solicitar en cualquier momento información pública que puede dar luces o revelar irregularidades en la toma de decisiones.

Pues bien, en materia de prevención y proscripción de la corrupción, el Perú es parte de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, la cual es el tratado más reciente y completo en materia de prevención y lucha contra la corrupción. Este tratado contempla disposiciones referidas a la importancia de que la ciudadanía acceda a información que el Estado posee a fin de mantener la vigilancia sobre la gestión gubernamental.

VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Cabe precisar que la intención de operativizar el derecho al acceso a servicios sanitarios establecido en el marco legal vigente quedó plasmada en el Acuerdo Nacional que guía las políticas del Estado (2002). En ese sentido, la presente norma se encuentra dentro del Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: "**Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**", específicamente en la Vigésimo primera, Vigésimo cuarta y Trigésima quinta Política de Estado, que señalan:

"24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente"

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. [...]"

"26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas"

Nos comprometemos a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad [...]"

"35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento"

Nos comprometemos a impulsar una sociedad de la información hacia una sociedad del conocimiento orientada al desarrollo humano integral y sostenible, en base al ejercicio pleno de las libertades y derechos de las personas, y capaz de identificar, producir, transformar, utilizar y difundir información en todas las dimensiones humanas incluyendo la dimensión ambiental [...]"



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNALES BALLESTEROS, E. (1998). *La Constitución de 1993: análisis comparado*. 4ta edición, Lima: ICS.
- FERNÁNDEZ, L. (2016). Transparencia y acceso a la información pública, Lima: Palestra. Disponible en: http://ipys.org/sites/default/files/articulo_lucia_fernandez.pdf. Última fecha de consulta: 29 de marzo de 2022.
- NOVOA CURICH, Y. (2016). El derecho de acceso a la información pública: contenido e importancia. En: *Forseti*, Revista de Derecho, Edición 2016 número 1, Lima: DERUP Editores.
- RODRÍGUEZ CEPEDA, J. (2014). El derecho de acceso a la información pública. En: *Boletín Informativo Mensual*, N.º 38, 2014.
- RODRÍGUEZ VÁSQUEZ, J. (2016). El derecho de acceso a la información pública, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/comentario-academico.pdf>. Última fecha de consulta: 29 de marzo de 2022.