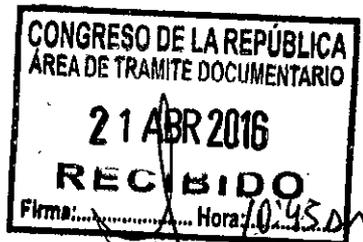


# Proyecto de Ley N° 5252/2015-CR

“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

**Sumilla:** Ley que declara de interés público la creación de la Autoridad Nacional de la Transparencia y Acceso a la Información Pública



## PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República por el departamento de Cusco, que suscribe, **VERÓNICA FANNY MENDOZA FRISCH**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y a través del Grupo Parlamentario **Alianza Parlamentaria – Frente Amplio** conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa de carácter multipartidario:

### **LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LA CREACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

#### **I. EXPOSICION DE MOTIVOS**

##### **1.1 Marco Normativo**

- Constitución Política del Perú
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sus normas modificatorias y su Reglamento.
- Decreto Supremo N° 003-2013-PCM, que crea la Comisión Multisectorial para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto.
- Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, que aprueba el Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto.

##### **1.2 Análisis**

###### **a) El derecho de acceso a la información pública**

Este derecho es reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13), por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), y por la Constitución Política de 1993, en el inciso 5) del artículo 2°.

La materialización del derecho de acceso a la información pública se inicia durante el gobierno de transición del Presidente OValentín Paniagua Corazao, con la voluntad política de crear una cultura de



**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

transparencia, la cual constituye componente esencial de un Estado de derecho.

Al respecto, cabe señalar que la Constitución Política de 1993 incorporó la garantía constitucional del habeas data, en esa línea el año 2001 se publica el Decreto Supremo 018-2001-PCM, la cual estableció que las entidades del sector público incorporen en sus textos únicos de procedimiento administrativo (TUPA) un mecanismo para facilitar a las personas el acceso a la información pública. Ese mismo año, se publicó el Decreto de Urgencia N° 035-2001, que reguló el acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas<sup>1</sup>.

En esa misma ruta durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo se promulgó la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 3 de agosto de 2002; la cual, posteriormente, fue reformada por el Congreso de la República a través de la Ley 27927 publicada el 4 de febrero de 2003, como consecuencia de la acción de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo ante el Tribunal Constitucional contra dos de los artículos que limitaban el ejercicio de este derecho.



En resumen el marco infra constitucional que regula el derecho de acceso a la información pública está conformado por la Ley 27806, modificada por la Ley 27927, cuyo Texto Único Ordenado (TUO) fue aprobado a través del Decreto Supremo 043-2003-PCM, publicado el 24 de abril de 2003, y del mismo modo, reglamentada por el Decreto Supremo 072-2003-PCM.

De lo expuesto conviene resaltar la doble dimensión del derecho al acceso a la información pública:

- **Como derecho individual**, en el sentido que garantiza que nadie debe ser arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas.
- **Como derecho colectivo**, garantiza el derecho de todas las personas a recibir información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión, libre y debidamente informada, lo cual constituye presupuesto indispensable de una sociedad auténticamente democrática.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha resaltado la doble dimensión del derecho de acceso a la información pública, como se puede apreciar de los siguientes fundamentos:

---

<sup>1</sup> LUQUE RÁZURI, Martín. *Acceso a la información pública documental y regulación de la información secreta*. Ara Editores, Lima, 2002. pp. 204 y ss.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

*“(…) se trata de un derecho individual, en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. A través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales. Desde esta perspectiva (…) el derecho de acceso a la información se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, por mencionar algunas (…)”<sup>2</sup>.*

Asimismo, respecto al derecho al acceso a la información pública señaló lo siguiente:

*“(…) tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática (…)”<sup>3</sup>. De ahí la estrecha relación entre el derecho de acceso a la información y el principio-valor democrático*



Posteriormente, el Tribunal Constitucional hizo una precisión más amplia respecto a la *dimensión democrática* al indicar que:

*“(…) el derecho de acceso a la información pública es consustancial a un régimen democrático”, agregando que “la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción”<sup>4</sup>.*

En ese orden de ideas, la Ley de Acceso a la Información Pública, Ley 27806, *“(…) considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirve de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones estatales”*. (Artículo 10).

La información que se puede solicitar a una entidad pública puede haber sido producida por ella o encontrarse en su poder aunque no la haya producido directamente. Así lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>5</sup>, cuando dice:

<sup>2</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, caso Wilo Rodríguez Gutiérrez. F.J. N° 10.

<sup>3</sup> Ibidem. F.J N° 11.

<sup>4</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 2079-2003-HD/TC-Lambayeque; F.J. N° 5.

<sup>5</sup> Del mismo modo, el art. 61 inciso 1 del Código Procesal Constitucional, señala que la información que puede solicitarse es la que generen, produzcan, procesen o posean las entidades públicas, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

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

Asimismo, precisa que: *“(…) 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”.*<sup>6</sup> El resaltado y subrayado es nuestro.

Además, el art. 13 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que: *“(…) la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido”.* Y, agrega que: *“tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”.*



Es decir, el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de solicitar y obtener información que exista en una entidad pública o que debería existir, pero no permite exigir que se cree, se elabore nueva información o que la misma sea analizada por la entidad pública.

La Ley 27806 refiere que para los efectos de suministrar la información requerida por las personas (titulares del derecho de acceso a la información) las entidades públicas se encuentran; sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha considerado como sujetos obligados *a funcionarios y/o entidades que aún sin contar con la calidad de entidades públicas, ejercitan funciones de dicha naturaleza*; ello en concordancia con el art. 2 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual de cierta manera remite al Art. I del Título Preliminar de la Ley que regula el Procedimiento Administrativo General, Ley 27444.

Es más, del texto de la citada ley, vemos que la Constitución no sólo garantiza el acceso a la información *producida* por las entidades públicas, sino también aquella que, sin haber sido elaborada por éstas, se encuentran en *“su poder”*<sup>7</sup> o bajo su control; y, como tal, deberá

---

administración pública tiene en su poder, cualquiera que sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC-Lambayeque; F.J N° 12.

<sup>7</sup> A razón que dicha información ha sido recolectada o entregada en cumplimiento de dispositivos legales, y no siempre voluntariamente; p.e. cuando presentamos un conjunto de datos que son necesarios para la obtención de RUC ante SUNAT.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”**  
**“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

considerarse pública y ser puesta a disposición de las personas que lo requieran. Además, es preciso indicar que el hecho de que el Estado se encuentre en posesión de la información, cualquiera sea la razón de esa circunstancia, no lo convierte en su titular.

**b) Excepciones del derecho de acceso a la información pública**

El derecho de acceso a la información pública no es absoluto. De acuerdo con el art. 2 inc. 5) de la Constitución, las excepciones a su ejercicio pueden estar referidas a informaciones que afectan la intimidad personal, la seguridad nacional y las que expresamente se excluyen por ley.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *“evidentemente, ni siquiera la condición de libertad preferida de la que goza el derecho de acceso a la información hace de ella un derecho constitucional que no pueda ser objeto de limitaciones. Como se encarga de recordar el propio inciso 5) del artículo 2 de nuestra Ley Fundamental, su ejercicio no es absoluto, sino que está sujeto a límites o restricciones que se pueden derivar, ya sea de la necesidad de armonizar su ejercicio con otros derechos de la misma clase (v. gr. derecho a la intimidad personal), o bien por la necesidad de salvaguardar bienes constitucionalmente relevantes (v. gr. la seguridad nacional), y siempre que estas hayan sido expresamente previstas por ley”<sup>8</sup>.*

Las excepciones legítimas a este derecho fundamental sólo pueden ser establecidas por Ley, siendo ésta la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su texto modificatorio la Ley N° 27927, la cual desarrolla de mejor manera las excepciones al acceso a la información, especialmente aquellas referidas a la seguridad nacional.

En el TUO de la Ley N° 27806, se ha clasificado las excepciones al derecho de acceso a la información pública en:

- **Información Secreta.**- relacionada con la seguridad nacional.
- **Información Reservada.**- relacionada con la seguridad nacional en el orden interno, cuya revelación podría implicar un riesgo a la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático.
- **Información Confidencial.**- referido al secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico, bursátil, expedientes referidos a investigaciones en trámite respecto al ejercicio de la potestad sancionadora, la intimidad personal y familiar.



<sup>8</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 1219-2003, FJ. N° 7. Caso Nuevo Mundo Holding S.A.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

Es más, para los fines de determinar si tal o cual información es reservada, el Tribunal Constitucional ha señalado que debemos acudir al principio constitucional de razonabilidad<sup>9</sup>, expresando lo siguiente:

*“El solo hecho de que una norma o un acto administrativo, como en el presente caso, atribuya o reconozca la condición de seguridad nacional a una información determinada, no es razón suficiente, en términos constitucionales, para denegar el acceso a la misma; por el contrario, es siempre indispensable examinar si la información calificada de **reservada** reviste realmente o no tal carácter, acudiendo para tal efecto al principio constitucional de razonabilidad”.*

Por otro lado, el art. 15-C de la Ley 27806 señala que: *“La información contenida en las excepciones señaladas en los artículos 15, 15-A y 15-B son accesibles para el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Contralor General de la República y el Defensor de/Pueblo”*; con ello garantiza el control de la información clasificada como secreta, reservada o confidencial.

**c) Industrias extractivas y acceso a la información pública:**

Sobre la importancia de garantizar el acceso a la información pública cabe mencionar el caso de las industrias extractivas, en nuestro país en un contexto de permanentes conflictos socio ambientales resulta de suma importancia transparentar la información sobre los tributos de estas industrias y el rol del Estado en la administración de los mismos, no sólo para la fiscalización del cumplimiento de pagos y uso de recursos sino también para la necesaria reflexión sobre el aporte de estas industrias al desarrollo económico y social del país.

Al respecto, cabe señalar que el Perú es parte de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por su nombre en inglés), programa creado para aumentar la transparencia acerca de los pagos realizados por las empresas privadas de los sectores minero o petrolero a los gobiernos y entidades ligadas a los gobiernos, así como también aumentar la transparencia sobre los ingresos recibidos por los países en los cuales esas industrias están asentadas. La EITI fue creada en la Cumbre de Johannesburgo en 2002 y actualmente 35 países la vienen implementando, siguiendo un conjunto de principios, criterios y reglas.

La EITI se viene implementando en el Perú desde el año 2005 a través de una Comisión Nacional integrada por representantes del Estado, de las empresas extractivas (mineras, petroleras y gasíferas) y de la sociedad civil. Esta comisión tiene a su cargo la elaboración de los estudios de conciliación nacional que deben contener una verificación independiente y confiable sobre los pagos realizados por las empresas del sector extractivo. Con la publicación del segundo Estudio de Conciliación Nacional sobre el período 2008-2010 con la participación

<sup>9</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 950-00-HD/TC-Lima, FJ. N° 6. Caso Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional.



**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

de 51 empresas extractivas, en febrero de 2012 el Perú obtuvo un importante logro, la certificación de “Pais Cumplidor” en materia de transparencia, siendo el primer país de América Latina en alcanzar este objetivo.

No obstante, consolidar este logro y avanzar en la ruta de transparentar la información para ponerla al servicio de los ciudadanos es un propósito que en este caso todavía depende de la voluntad permanente de las industrias extractivas cuya presentación de información es voluntaria, y que requiere además una institucionalidad pública sólida con instrumentos y procedimientos claros que permita que los ciudadanos puedan exigirle información al Estado y a las empresas privadas no sólo sobre las rentas al Estado sino también sobre los impactos sociales y ambientales producidos por la actividad de estas industrias.

**d) Vigencia del derecho de acceso a la información pública**

En el marco de sus funciones, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 165: *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003 – 2013*.

De la lectura de este Informe se desprende que “de las 6,714 quejas a nivel nacional que ha recibido la Defensoría del Pueblo en 10 años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (a un promedio anual de 671 quejas), el 97% han sido presentadas por vulneración del derecho fundamental de acceso a la información y sólo un 3% por afectación de las obligaciones de transparencia activa”<sup>10</sup>. Es preciso señalar que la *transparencia activa* es definida como la obligación que tienen los organismos públicos de entregar información relevante y actualizada a los ciudadanos que lo soliciten.

Como se aprecia, el derecho fundamental de acceso a la información pública, consagrado en el inciso 5, del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, es vulnerado permanentemente por la administración pública. En el Informe Defensorial N° 165 se observa además la alta rotación de los funcionarios responsables de los portales de transparencia y de acceso a dicha información.

Resulta incomprensible que no obstante que la ley señala que no existe obligación de fundamentar el pedido de solicitud de acceso a la información pública, las entidades del Estado incumplan la ley.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, ha establecido jurisprudencia, señalando que: “es además otra característica del derecho [al acceso a la información pública] la ausencia de expresión de causa o justificación de la razón por la que se solicita la información, este carácter descarta la necesidad de justificar la petición en la pretensión de ejercer otro derecho constitucional (v.gr. la libertad científica o la libertad de



<sup>10</sup> Informe Defensorial N° 165; *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003 – 2013*; Lima; 2013; pág. 255 – 256.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

*información) o en la existencia de un interés en la información solicitada, de modo tal que cualquier exigencia de esa naturaleza es simplemente inconstitucional; por ello no resulta aceptable el alegato de la empleada en el sentido de la ausencia de interés de la demandante para recibir la información solicitada”.*<sup>11</sup>

La vulneración de las normas sobre transparencia y acceso a la información pública trae como consecuencia un costo tanto para el ciudadano como para el Estado, cuando el ciudadano no es atendido dentro del plazo legal, o la información que solicita está incompleta o no resulta satisfactoria el siguiente paso es acudir a instancias judiciales, incrementado la carga judicial, y con ello restando horas de trabajo que los magistrados deben dedicar a atender procesos en inminente vulneración a los derechos fundamentales.

Recordemos que un costo privado es aquél en el que se incurre y asume completamente una persona, sea natural o jurídica, al realizar una actividad, es decir, la totalidad del costo lo paga únicamente dicho sujeto, sin que algún miembro de la sociedad que no sea él tenga que pagar algo, Por el contrario, un costo social se refiere al costo que pagan involuntariamente uno o más sujetos de la sociedad ajenos a la al hecho que dio origen, en el caso en particular, al inicio de un proceso judicial<sup>12</sup>.



Cabe señalar que la falta de transparencia sobre los asuntos públicos tiene un costo alto para la vida en democracia, un Estado que ejerce sus funciones a la sombra y excluye al ciudadano de su derecho a conocer, opinar y fiscalizar los actos de gobierno está condenado al fracaso; modernizar el Estado y cerrarle el paso a la corrupción supone transparencia y ciudadanos interesados en los asuntos públicos.

Por ello, con el expreso propósito de contribuir con los principios democráticos y la construcción de una sociedad informada y verdaderamente democrática; encontramos que resulta necesaria la creación de un Organismo Técnico Especializado encargado de velar por el cumplimiento y la fiscalización de las normas sobre transparencia y acceso a la información pública. De hecho esta recomendación ha sido formulada por la Defensoría del Pueblo a través del Informe Defensorial N° 165, titulado *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003 – 2013*.

- e) Creación de una Autoridad Nacional de transparencia y Acceso a la Información Pública bajo los alcances del interés público:**  
El interés público es un interés homologable con el interés general y tiene, al mismo tiempo, varios aspectos que coinciden con el concepto clásico de bien común.

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 950-2000-HD/TC.

<sup>12</sup> ESTAVILLO F. María Elena, MARTÍNEZ F. Leonardo, ESCOBAR B. Rebeca; en: *Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; México. Noviembre de 2006; pp. 102 y ss.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”**  
**“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

En esa medida, el interés público es un fin fundamental de todo orden jurídico y político, de todos Estado democrático; en consecuencia es un valor clave que orienta la actividad legislativa y constituye además un límite del ejercicio del poder político, principalmente de la administración pública. El interés público significa ante todo respeto a los derechos fundamentales, condición necesaria de todo orden y sociedad justa.

Se afirma por ello que el interés público es un valor democrático por excelencia, debido a que su protección y realización implica protección y realización de un mayor número de intereses particulares<sup>13</sup>.

Si bien en nuestro país la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, significó un avance en la tarea de desterrar la cultura del secreto en la gestión pública, su implementación encara serias dificultades relacionadas al desconocimiento de la normativa, trabas burocráticas para la atención de solicitudes, precariedad en las condiciones de trabajo de los funcionarios responsables, rechazos injustificados a los pedidos de información, demora en la atención de los recursos de habeas data entre otras, lo cual se expresa en el reducido impacto de esta ley; al amparo de estas consideraciones la Defensoría del Pueblo presentó a la Presidencia del Consejo de Ministros la propuesta de creación de la Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, dicha propuesta es producto del consenso de varios meses de trabajo entre entidades del Estado y la sociedad civil.



En ese marco, y teniendo en consideración las disposiciones de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la misma que establece que la creación de un organismo técnico especializado se encuentra dentro del ámbito de la competencia del Poder Ejecutivo; en la fundamentación de la presente iniciativa se recurre al concepto de interés público para propiciar que el Poder Ejecutivo cumpla con crear e implementar una Autoridad Autónoma de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Siendo así, la Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública debería garantizar no solo la promoción y difusión del derecho a la información sino también fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las normas por parte de las entidades obligadas, proponer políticas públicas, emitir opinión técnica, elaborar directivas e instrumentos que promuevan el cumplimiento de las normas.

---

<sup>13</sup> LÓPEZ CALERA, Nicolás; *El interés público: entre la ideología y el derecho*; en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*; Granada; 2010; págs. 123 y siguientes.

## II. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

En el ordenamiento jurídico peruano realizar este análisis implica un método para conocer en términos cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la referida ley.

Para realizar el análisis costo – beneficio es indispensable contar con las variables necesarias para tener una idea clara del costo que implicaría la implementación de esta ley, vale decir, la declaración de interés público la creación de una Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Estas variables podrían evidenciarse si partimos por conocer el costo, para el ciudadano y para el Estado, que implica la vulneración al derecho constitucional de acceso a la información Pública.

En esa línea, conocer el número de los procesos de hábeas data que se han iniciado a partir de la vigencia de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sería una buena aproximación; sin embargo, el Poder Judicial, no presenta cifras desagregadas, por procesos, sino por expedientes ingresados por mes según tipo de recurso, tal como se aprecia en su portal web institucional<sup>14</sup>.

La vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública por parte de las entidades del Estado, se traduce en un detrimento a los principios democráticos, originando de esta manera una “*asimetría de la información*”<sup>15</sup>. Esta situación propicia la deslegitimación de las instituciones públicas y del Estado en general, juzguemos el costo de esa deslegitimación.

En el mismo sentido, si bien es cierto las causas de la corrupción son diversas y requieren un abordaje complejo e integral, permanecer bajo la cultura del secreto influye de cierta manera en el incremento de la corrupción, situación que genera desconfianza entre los ciudadanos y la colectividad en su relación con las entidades públicas; por ello como bien señala Díez Picazo, “*es cierto que los gobernantes no encarnan el Estado en su conjunto y es asimismo cierto que en casos concretos de criminalidad gubernativa no convierten al Estado en una organización criminal; pero es incuestionablemente cierto que los gobernantes son órganos del Estado, y sobre todo que representan la imagen visible del mismo. La conclusión es evidente: la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar el Estado ante los ciudadanos*”<sup>16</sup>. Siendo



<sup>14</sup> Ver:

[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s\\_corte\\_suprema\\_utilitarios/as\\_home/as\\_cij/as\\_estadistica/as\\_servicios/as\\_estadisticas/as\\_2015/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s_corte_suprema_utilitarios/as_home/as_cij/as_estadistica/as_servicios/as_estadisticas/as_2015/). Revisado el 10 de Febrero de 2016.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Luis María Díez Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Ed. Crítica, Barcelona, 2000, pág. 14.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

así ¿cómo podría cuantificarse este hecho para determinar el costo-beneficio en este análisis?

En relación a la prohibición de iniciativa de gasto a los congresistas, previsto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, podríamos argumentar en favor de este proyecto de ley, que en caso de aprobarse, el responsable de su creación e implementación sería el Poder Ejecutivo, de conformidad con las funciones y competencias previstas en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Existe además desde el año 2012 un Anteproyecto de Ley elaborado por la Defensoría del Pueblo<sup>17</sup> con la colaboración de diversas organizaciones respecto a la creación de una Autoridad Autónoma de Transparencia y Acceso a la Información Pública presentado a las oficinas de la Presidencia del Consejo de Ministros, sin embargo, habiendo transcurrido cerca de 4 años, tiempo más que suficiente para evaluar la viabilidad o la pertinencia de este organismo, no se ha hecho nada al respecto. Ante estado de situación los congresistas no podemos optar por el silencio o la desidia, tan es así que desde el año 2014 se han presentado iniciativas<sup>18</sup> que buscan la plena vigencia del derecho al acceso a la información pública para la creación de un organismo técnico especializado el Congreso.



Finalmente, teniendo en consideración lo expresado en los párrafos precedentes, no todas las actividades o conductas de los ciudadanos pueden traducirse en valores monetarios, tal como ocurre en el presente caso, por ello el análisis costo beneficio para el caso concreto de la declaración de interés público de la creación de una autoridad nacional para la transparencia y acceso a la información pública debe contener un análisis cualitativo puesto que en caso de aprobarse el proyecto de ley, materia de análisis, conlleva una intervención en favor de los derechos fundamentales de las personas.

### **III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa no implica modificación a ninguna norma, la propuesta contiene una nueva ley, que en caso de ser aprobada, se incorporaría al ordenamiento jurídico peruano.

### **IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

<sup>17</sup> Presentado a través del Oficio N° 1359-2012-DP, con fecha 09 de noviembre de 2012. Con Registro de Trámite N° 201231516.

<sup>18</sup> PL 3819/2014-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, con fecha 23 de setiembre de 2014, a iniciativa del congresista Antonio Zevallos Salinas.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

- **Primera Política de Estado:** Fortalecimiento democrático y del Estado de derecho.
- **Vigésimo Cuarta Política de Estado:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- **Vigésimo Sexta Política de Estado:** 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.

Por lo anteriormente expuesto y

**CONSIDERANDO:**

Que, constituye necesario para contar con una entidad responsable de velar por el cumplimiento y vigencia plena del derecho al acceso a la información pública, en el marco del marco normativo existente.

Que, el Estado Peruano ha constituido como eje de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Gobierno Abierto, el mismo que debe ser implementado por todas las entidades públicas.

Que, en el actual contexto, resulta indispensable contar con un organismo técnico especializado con autonomía suficiente que promueva, articule y fiscalice el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública de conformidad con los lineamientos de la política nacional de transparencia.

Se presenta el siguiente Proyecto de Ley, habiendo cumplido con lo establecido en el artículo 75° y 76 ° del Reglamento del Congreso de la República.



**FÓRMULA LEGAL**

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA:**

Ha dado la ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LA CREACIÓN DE LA  
AUTORIDAD NACIONAL PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

Declárase de preferente necesidad e interés público la creación de la Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública encargada de promover, difundir, capacitar, supervisar, fiscalizar, sancionar y otras que se requieran para el cumplimiento de los fines previstos en su norma de creación.

**“Año de la consolidación del Mar de Grau”  
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”**

**Artículo 2.- Ámbito de competencia**

La Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública ejerce sus funciones en el ámbito de todas las entidades de los tres niveles de gobierno con arreglo a la Constitución y la ley.

**Artículo 3.- Enfoque de interculturalidad**

En el marco de los compromisos internacionales asumidos por el Perú, la Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública promueven, fomenta y dispone que la publicación de las normas y resoluciones se realice en las lenguas indígenas u originarias, contado para ello con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**ÚNICA.-** Facúltese al Poder Ejecutivo para que en el marco de sus competencias elabore las iniciativas y las normas necesarias para la creación e implementación de la Autoridad Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Comuníquese al Señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima a los

Lima, 10 de enero de 2016.

*Verónica Mendoza Frisch*  
**ZAMUDIO**

*Verónica Mendoza Frisch*  
Verónica Mendoza Frisch  
ARFA



**VERÓNICA MENDOZA FRISCH**  
Congresista de la República



**EDUARDO NAYAP KININ**  
Congresista de la República

*Manuel Damert Ego Aguirre*  
**MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE**  
Congresista de la República

*Natalie Condori Jahuir*  
**ING. NATALIE CONDORI JAHUIR**  
Congresista de la República

*Jaime Delgado Zegarra*  
**JAIME DELGADO ZEGARRA**  
Congresista de la República



*Mesías A. Guevara Amasíen*  
**MESÍAS A. GUEVARA AMASÍEN**  
Congresista de la República



*Leonardo Inza Osorio*  
**LEONARDO INZA OSORIO**

Despacho de la Congresista Verónica Mendoza Frisch

*Mesa Cartera León*  
**MESA CARTERA LEÓN**

*Manuel Merino del*  
**MANUEL MERINO DEL**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 26 de abril del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5252 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización  
de la Gestión del Estado. -

  
HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL  
Oficial Mayor(e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA