

Transparencia y acceso a la información en la administración pública de Perú

Aída Luz Mendoza Navarro

Abogada, consultora y docente en archivos

I. Introducción

Desde la creación de los estados, una de las principales preocupaciones de gobernantes y gobernados ha sido y es el manejo de “la cosa pública” desde diferentes puntos de vista, mas en los últimos años lo que en principio constituyó una preocupación constante hoy en día se ha convertido en un clamor ciudadano cuando se trata de evidenciar y conocer cómo los servidores del Estado utilizan el dinero del erario público.

Esta situación se torna más grave en los últimos años porque se advierten innumerables actos de corrupción y un incremento lamentable de la pobreza y pobreza extrema en el país. Aunque éstas no son las razones principales para la aprobación de leyes dirigidas a regular el manejo de la función pública, sí son importantes para vigilar el cumplimiento de metas y objetivos gubernamentales, en relación a los problemas señalados bajo la estricta vigilancia de la ciudadanía, porque la opinión pública será el barómetro que medirá si la confianza depositada por el pueblo en sus gobernantes se condice con su comportamiento cívico, social y político. Puedo afirmar, entonces, que las leyes reguladoras de la función pública y en especial de la transparencia de las funciones de gobierno y la ética del servidor público se convierten en elementos indispensables para medir los progresos y éxitos de la administración de los estados.

El 3 de agosto de 2002 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la ley 27806¹ de Transparencia y acceso a la información pública, que luego fue modificada por la ley 27927², cuyo Texto Único Ordenado está contenido en el decreto supremo 043-2003-PCM de 24 de abril de 2003³, que trataré de analizar refiriéndome en todo momento a la Ley en lo que sigue del presente trabajo, pero fundamentalmente en su relación con los archivos porque considero que éstos son los elementos más importantes para el cumplimiento de los preceptos que las normas contienen

sobre la materia. Para realizar un análisis integral, de la misma manera comprenderé el decreto supremo n° 072-2003-PCM, reglamento de la ley⁴, de modo que al referirme a esta norma solo mencionaré el reglamento.

El Perú no es un país que privilegia la atención de sus archivos públicos. Por el contrario, es uno de los sectores menos favorecidos. Pero la indiferencia no solo parte de los diferentes gobiernos que se han sucedido, sino de la población en general, porque el desconocimiento y la ignorancia respecto del rol que los archivos cumplen para garantizar la seguridad jurídica —es decir, el derecho y las obligaciones de los ciudadanos— resulta alarmante. Siempre será noticia resaltante de portada, por ejemplo, el incendio de una institución pública o privada, pero nunca se menciona la pérdida de sus archivos a causa del siniestro; menos aun será noticia de primera página —para ningún diario del país— el lamentar el incendio de un valioso archivo y exhortar a las autoridades y funcionarios encargados de su custodia a asumir las responsabilidades correspondientes.

Durante el análisis de la Ley podremos constatar la nula participación del Archivo General de la Nación (AGN), organismo rector del Sistema Nacional de Archivos (SNA) peruano en la dación de la norma, cuya relación con los archivos públicos no necesita mayor fundamentación, lo que resulta lamentable porque se ha perdido una valiosa oportunidad que sí fue aprovechada por legislaciones similares —como la mexicana, ecuatoriana— para introducir disposiciones importantes respecto de la administración de los archivos públicos⁵.

II. Una ley en apoyo de la democracia

La Ley desarrolla el artículo 2°, numeral 5, de la Constitución Política de 1993, vigente, que expresa el derecho de la persona: *“A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyen por ley o por razones de seguridad nacional”*.

Si bien la Constitución Política consigna el principio constitucional de derecho a la información, cuyos antecedentes se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 19 señala: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*, recién en el año 1993 aparece en un

texto constitucional y en el año 2002 se expresa en una ley exclusiva para tal fin. Bajo esta norma constitucional se expide la Ley que consta de cuatro títulos, dos capítulos, treinta y seis artículos y tres disposiciones transitorias, complementarias y finales; siendo su propósito regular la relación entre el Estado y los administrados respecto del acceso a la información de carácter público en cumplimiento del mandato constitucional.

Dentro de los principios rectores de toda modernización de los Estados, uno de los temas prioritarios en estos momentos es la transparencia de las funciones de gobierno, lo cual supone un camino hacia el perfeccionamiento de la institucionalidad democrática y gubernamental, una administración más eficiente mediante mecanismos que reviertan la lentitud de la gestión pública, y un enfoque más participativo en la función de los gobernantes donde el ciudadano sienta que asume un rol más activo en todo lo que concierne al manejo de la administración pública.

Muy ligado al tema de la transparencia está el concepto de la denominada democracia, mas el término, tantas veces repetido –principalmente por los políticos– en la práctica, se circunscribe a una declaración lírica que difícilmente llega a concretarse en acciones o actitudes coincidentes con los hechos en el real sentido de la palabra. De ahí la sensación de descontento generalizado que hoy se vive en el Perú respecto de sus gobernantes⁶.

La transparencia de las funciones de gobierno es uno de los pilares de la democracia, y normalmente son los gobiernos democráticos los que priorizan la apertura de sus archivos facilitando su acceso. Contrariamente, los gobiernos dictatoriales o antidemocráticos toman medidas extremas para evitar que los archivos “*clasificados*” lleguen al ciudadano común, con lo cual se restringe el derecho de los administrados a la fiscalización, que parte de las normas constitucionales y compromisos bilaterales o multilaterales internacionales firmados por los países que se adhieren soberanamente a ellos bajo el amparo y auspicios de las organizaciones internacionales, preocupadas por los temas de los derechos humanos, la corrupción, la transparencia, el derecho a la información, etc. En consecuencia, un Estado transparente por la acción de sus gobernantes es un Estado que asume la auténtica democracia como modo de vida.

III. Contenido de la Ley

La Ley se aplica en las entidades comprendidas en el artículo I del título preliminar de la ley n° 27444 de Procedimiento Administrativo General⁷.

De acuerdo con esta norma el alcance es muy amplio, lo que favorece los objetivos de la norma en comentario.

El artículo 3° de la Ley alude al principio de publicidad, entendiéndose que las entidades están en la obligación de entregar la información sobre todas sus actividades y disposiciones. Asimismo, los funcionarios responsables de brindar la correspondiente al área de su competencia deberán contar con una adecuada infraestructura para cumplir con los objetivos de la Ley, además de mantenerla organizada, sistematizada para proveerla dentro de las exigencias de la norma.

Por este principio toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones establecidas por la propia Ley.

El último párrafo del artículo citado se refiere a la obligatoriedad de la designación de un funcionario responsable de entregar la información solicitada. Este precepto normativo se viene aplicando con regularidad en toda la administración pública porque permanentemente constatamos las resoluciones de los organismos de nivel nacional, regional y local designando al funcionario responsable de servir la información, en las páginas web de los diferentes organismos del Estado o en el diario oficial *El Peruano*. Sin embargo, debemos anotar que en ningún caso la designación recae en los archiveros de la entidad, lo cual nos lleva a percibir la marginación de estos profesionales y la falta de conocimiento de las autoridades responsables sobre la asignación de las tareas, competencias y alcance técnico de los archiveros respecto de los documentos cuyo contenido es, precisamente, la información a la que apunta la Ley. Es más, la centralización de la tarea de brindar la información en el archivero, —quien además administra los archivos de toda la entidad—, debería ser lo correcto, porque él es el artífice del manejo de los procesos técnicos relacionados con lo que la norma expresa como “*organización y sistematización de la información*”, que es coincidente con las labores propias de archivo.

Así como el jefe de recursos humanos es el administrador de todo el personal de una entidad pública o privada, igualmente el jefe del archivo es el administrador de todos los documentos de la entidad⁸. Su competencia es a todo nivel, lo que incluye la documentación de los estamentos superiores de la entidad. En consecuencia, ningún documento debe quedar fuera de su competencia técnica.

De otro lado, debo advertir que tanto el término *información* como *documentación* tienen significado distinto. Por consiguiente, tanto uno como el otro debieron ser definidos por la Ley, para luego incorporarse en el texto de acuerdo al contenido de cada uno de los artículos que la componen, tal como lo hacen las leyes de transparencia de México y Ecuador cuando se refieren a los documentos de los archivos y al derecho a la información de los ciudadanos.

José María Desantes, experto en Derecho de la Información, explica con toda claridad el proceso informativo dentro del cual se produce o se configura la información. Para que éste se desarrolle se debe contar con un emisor, cuya transmisión se verifica por un medio, o varios, sucesiva y simultáneamente. Este mensaje puede requerir un modo típico de

información. El receptor al recibirlo adopta posiciones o actitudes distintas, conforme a los efectos de la recepción. Agrega el destacado abogado que la iniciativa parte del agente emisor, que generalmente está limitado por las facilidades de comunicación de que dispone. El sujeto que aparece como receptor, al que generalmente se le llama público, es el destinatario último de la información. No obstante, cuestiona esta denominación porque —enfatisa— *“el sujeto receptor nunca es un grupo masivo, sino un sujeto individual, aunque múltiple”*⁹.

El mismo autor, cuando se refiere a la documentación, señala que ésta es uno de los posibles objetos de la información, ambos resultan fenómenos acoplados, para afirmar luego que *“el fenómeno de interacción ha influido en las diversas concepciones de la documentación, dado que el concepto de información constituye su base”*¹⁰. En consecuencia deduzco que la documentación se constituye en la materia prima de la información, lo que en ningún momento se desprende de la Ley de nuestro interés.

La ley de Transparencia ecuatoriana en su artículo 5° dice: *“Se considera información a todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado”*¹¹. Es decir, se cumple lo sostenido por el profesor Desantes.

De otro lado la ley mexicana en su artículo 3°, numeral III, señala la variedad de documentos que la ley prevé, como sigue: *“Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;*

En cuanto al término información, la explicación consignada en el mismo artículo, numeral V, dice: *“La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”*. De la misma manera se confirma una vez más lo sostenido por el profesor Desantes.

En lo que toca a la infraestructura adecuada exigida por la Ley, considero que ésta no solo debe ceñirse a las facilidades para brindar la información, sino, entre otras¹², a las condiciones para conservar el acervo documental, sea en soporte tradicional —papel— o los que mediante la tecnología informática se mantenga —documentos electrónicos—, toda vez que la pérdida de los documentos no solo hará impracticable el cumplimiento de la norma sino que los funcionarios de la entidad se expondrán a una riesgosa situación de incumplimiento de la Ley.

En lo que se refiere a la organización, y sistematización de la información, la norma debió mencionar con precisión las acciones, actividades o procesos técnicos aplicables a los documentos archivísticos. Lamentablemente, la falta de participación del AGN en la construcción de la Ley omite muchos términos y actividades propios de la archivística que hubieran sido muy favorables para el entendimiento cabal de la norma.

Resulta encomiable que la ley de Transparencia y acceso a la función pública de México haya consignado en su artículo 4, numeral V, como uno de sus objetivos, mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y en su artículo 29, inciso V, la actuación de un Comité de Información en cada entidad pública, encargado de establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda. Sin embargo al definirse las funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información en el artículo 37, entre otras, se indica: *“IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades”* Estimo que esta norma es la que puede estar ocasionando algún desentendimiento entre los dos organismos competentes que, a su vez, estarían originando dificultades en la aplicación de la ley. Recojo este comentario a partir de algunas conversiones sostenidas con colegas mexicanos, quienes sostienen que la ley en esta parte ha creado serios problemas de funciones, en tanto se presentan interferencias entre las que debe asumir el Instituto y el AGN, lo cual a mi modo de ver debería resolverse estableciendo en el reglamento con toda claridad la competencia técnico-archivística del AGN, la que no puede ponerse en duda, y las funciones propias del Instituto, cuya tarea es colaborar con el AGN pero de ninguna manera asumir la función técnico-archivística que le corresponde al primer organismo¹³.

De la misma manera la Ley de Transparencia del Ecuador en su artículo 10° señala que es responsabilidad de las instituciones públicas crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho a la información pueda ser ejercido a plenitud. Es más, se deja claro que en ningún caso se justifica la ausencia de normas técnicas en el manejo de los archivos para impedir u obstaculizar el acceso a la información o, peor aún, facilitar su destrucción. Los funcionarios que administren, manejen, archiven o conserven información serán responsables solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información o documentación por las consecuencias civiles, administrativas o penales a que pudiera haber lugar, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración y/o desmembración de la documentación o información. Los documentos originales deberán permanecer en las

dependencias a las que pertenezcan, hasta que sean transferidos a los archivos generales o al Archivo Nacional.

Sobre el tiempo de conservación y plazos, la ley ecuatoriana establece que se determinará de acuerdo con la Ley del Sistema de Archivo Nacional y las disposiciones que regulen la conservación y la información confidencial.

En el artículo 11 se responsabiliza a la Defensoría del Pueblo, entre otras cosas, de: *"c) Vigilar que la documentación se archive bajo los lineamientos que en esta materia dispone la Ley del Sistema Nacional de Archivos"*¹⁴.

Como se desprende de los artículos mencionados, la participación del Archivo Nacional del Ecuador está muy bien definida en la ley de Transparencia, a diferencia de la ley peruana, e inclusive se dictan las medidas obligatorias del tratamiento de los documentos de los archivos.

Hubiera sido muy oportuno fortalecer la competencia del AGN y la eficacia del SNA vinculando dentro del texto de la Ley las normas pertinentes que así lo ratifiquen.

Como ocurre con las normas de la misma naturaleza, se contempla una sanción por el incumplimiento de la Ley. Es así que el artículo 4° indica que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran sus disposiciones serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad a que hace referencia el artículo 377° del Código Penal¹⁵. La sanción a imponerse a los funcionarios o servidores que no cumplan con los preceptos contenidos en la Ley se tipifica en el artículo mencionado del Código Penal, comprendido en el título XVIII, capítulo II, sección I, Abuso de Autoridad.

Seguidamente se indica que el cumplimiento de esta disposición no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada, con lo que interpreto que el funcionario encargado de brindar la información denunciará cualquier obstáculo proveniente de otro funcionario o servidor por no brindar o facilitar el acceso de la información que tuviera a su cargo, pero también puede ser denunciado cuando es él quien no brinda la información. En ambos casos corresponde la denuncia penal. Debo anotar que los funcionarios y servidores públicos previamente son procesados administrativamente sin perjuicio de que la procuraduría de los asuntos judiciales del sector correspondiente interponga la denuncia respectiva ante el órgano jurisdiccional¹⁶.

En los últimos años el Perú, siguiendo la misma línea de otros países, ha tratado de contar con los denominados portales de las dependencias públicas, es así que la Ley en su artículo 5°, - a su vez en cinco numerales - señala la información que obligatoriamente, deberán exhibir las entidades del Estado peruano, tales como: las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de

Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde¹⁷. En cuanto a la información presupuestal corresponde los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones¹⁸. Sin embargo, esta última información no aparece tal y como la Ley lo expresa, además de estar desactualizada. De otro lado se deben consignar las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, más la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos. En lo que se refiere a las actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente, se advierte la falta de información sobre los gastos detallados, por lo general se presenta la información en cifras generales y poco claras al entendimiento del ciudadano común, lo cual constituye un obstáculo para la fiscalización ciudadana.

Las entidades estarán obligadas a exhibir la información indicada en la Internet, pero se hace una salvedad: que lo harán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto. Es allí donde encuentro un primer obstáculo para el cumplimiento de la Ley, sobre todo en los organismos de escasos recursos presupuestarios, que son los más, e inclusive en aquellos que cuentan con el presupuesto suficiente, porque de una u otra manera pueden argumentar la falta de presupuesto para cumplir con la obligación de poner en Internet la información que el ciudadano necesita conocer, anteponiendo como prioridad de gasto otras atenciones impostergables. O en todo caso exhibirán escasa o irrelevante información que de ningún modo contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Ley.

La Ley estableció plazos para la implementación de los portales que iban hasta el año 2003, pero actualmente no todas las entidades públicas cuentan con un portal; la omisión es más latente en el interior del país, no así en la capital de la República. Es notorio que el Perú, no obstante haber pasado a ser un país descentralizado, la administración pública regional aún no goza de las prerrogativas que tienen las entidades de la capital, cuyos recursos presupuestarios mayormente quedan en ésta, con el consiguiente detrimento de la economía de resto del país.

Las tecnologías de la información y comunicaciones, comúnmente denominadas TICs, constituyen un valioso aporte para las administraciones públicas en todo el orbe, y aunque queda como un reto para los países —sobre todo los de menores recursos— superar la brecha digital, éstas se vienen desarrollando y evolucionando de manera vertiginosa. Es así que, cada vez, nuevas formas de presentar y transmitir la información nos sorprende, pero por poco tiempo, porque los cambios se dan a tal velocidad que no bien nos estamos familiarizando con un sistema o programa informático cuando ya tenemos otro al cual debemos adaptarnos. Así la Ley, de acuerdo con este panorama, a tenor del artí-

culo 10, se sitúa en el tema al mencionar 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”*. Es más, se precisa que se incluye *“... cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales*.

El artículo en alusión es considerablemente amplio, no solo porque se refiere a la información contenida en cualquier tipo de soporte sino por el tipo de información a la que hace alusión, por lo que tenemos que tener en cuenta la conservación de la documentación, sea la tradicional —en papel— o la contenida en los nuevos soportes. Tanto la primera como la segunda merecen condiciones de conservación esmeradas a fin de que su integridad no riña con el principio de publicidad que esboza la Ley.

Respecto del tipo de información, reviste especial importancia que se incluyan las actas de reuniones oficiales. Esta documentación normalmente contiene las políticas de gestión de una entidad y sus programas o proyectos para su implementación, porque en las reuniones los funcionarios de mayor nivel de decisión determinan las acciones a las que se comprometen como autoridades de las diversas actividades que realizan según la naturaleza de las funciones de cada entidad, encaminadas al cumplimiento de metas y objetivos. Mas si contrastamos con la realidad nos damos cuenta de que lo preceptuado por la norma no se condice con ésta, en tanto en reiteradas ocasiones encontramos notas periodísticas en las que se da cuenta de la escasa o nula atención de los requerimientos de información de la ciudadanía¹⁹.

En el artículo en referencia tenemos que apreciar —por interpretación— que lo fundamental es el cuidado que los organismos públicos obligados a brindar la información deben proveer a los documentos. Por tanto, se obligarán a contar con archivos muy bien organizados, además de tomar las medidas más adecuadas para la protección de su acervo documentario, constituido por la documentación producida y recibida en el ejercicio de sus funciones. Estas medidas deberán comprenderse dentro del marco de las decisiones políticas prioritarias que la organización se plantee como partícipe de un gobierno verdaderamente democrático cuya documentación está al servicio permanente de los administrados para la respectiva fiscalización ciudadana. Pero la realidad en la que nos hallamos nos muestra un sombrío panorama respecto de los archivos públicos, porque poco o nada ha cambiado la situación de ellos en los últimos años: la negligencia, rayana en la indiferencia por parte de las autoridades o funcionarios responsables de la toma de decisiones, se percibe —amargamente para los archiveros— en la mayoría de las organizaciones públicas.

El artículo 11 establece el plazo dentro del cual el administrado debe ser atendido —no mayor de 7 días— y, aunque consideramos que éste es

excesivo si se suma la prórroga a 5 días más permitida por la Ley porque este plazo tiende a aplicarse siempre —sin que medie razón alguna para aplicar la prórroga—, debemos destacar la intención de resolver un problema que es una constante en la Administración Pública, la lentitud y dilación de los procedimientos. Pueden argüirse muchas razones o “*justificaciones*” para que esto suceda, como: 1) El número de solicitudes que el funcionario deba atender. 2) La carga de trabajo por las actividades que debe realizar además de brindar información, debido a la carencia de personal. 3) La falta de responsabilidad o negligencia del funcionario obligado a prestar el servicio. 4) La ausencia temporal o prolongada del funcionario titular cuyo reemplazo no se prevé para evitar las interrupciones de la atención. 5) La desorganización en la que se encuentra la documentación, la mayoría de las veces por la inexistencia de un archivo central que, entre otras tareas, reúna el acervo documentario de la entidad en un solo lugar y, a la vez, asuma la supervisión de los archivos de gestión con la finalidad de que éstos mantengan la documentación debidamente organizada para el acceso inmediato del público usuario. 6) La pérdida o destrucción de la documentación por diversos factores: incendios, hurto, deterioro, etc. 7) Intención deliberada de ocultamiento de ciertos documentos. De las razones anotadas quiero remarcar como la más nociva la inexistencia de los documentos, porque imposibilita su acceso, así como la probanza de un determinado hecho o el ejercicio de un derecho, ocasionando grave inseguridad jurídica²⁰. De no mediar estos inconvenientes que retardan la atención de la documentación, el plazo se reducirá considerablemente e inclusive una ampliación del plazo no tendría razón de ser, si tenemos en cuenta que en la posibilidad de ausencia del funcionario responsable, de acuerdo con el principio de continuidad de funciones de la administración pública, inmediatamente otro debe tomar la posta, de manera que éstas nunca se deben interrumpir.

De otro lado se prevé la posibilidad de que el solicitante no reciba respuesta dentro de los plazos previstos, con lo que deberá considerar que se le ha denegado el pedido. No obstante, deberá agotar la vía administrativa para dirigirse luego a la vía judicial. Esto supone interponer recurso de apelación hasta llegar a la última instancia administrativa. Si la apelación se resuelve en sentido negativo o no existe pronunciamiento en el plazo de 10 días, se da por agotada la vía administrativa. Una vez más podemos afirmar que la lentitud con que se atienden los trámites en la gestión pública llevará al vencimiento indefectible de los plazos con perjuicio para el administrado, porque el único camino que le quedará luego será acudir a la vía jurisdiccional para iniciar el proceso contencioso administrativo según lo dispuesto por la ley 27584²¹ u optar por el proceso constitucional de hábeas data, según lo señalado por la ley 28237²². El perjuicio para el administrado no sólo se presenta en términos del tiempo que le demandará las acciones tanto administrativas o judiciales que deberá emprender para lograr el acceso a la información, sino además se suma el alto costo de los trámites.

Existe una innecesaria reiteración sobre las responsabilidades de los funcionarios por la negativa a brindar la información, en el artículo 14, porque repite lo señalado en el artículo 4° de la Ley, sin agregar nada que amerite el artículo consignado.

Por la naturaleza de la norma, el artículo sobre las excepciones al ejercicio del derecho indicadas en el artículo 15° se constituye en la parte sustancial, en tanto debo interpretar que lo que no se circunscribe a dichas excepciones es de libre acceso. Los artículos 15, 16 y 17 se refieren a la documentación clasificada como secreta, reservada y confidencial, respectivamente. Veamos cómo se aborda cada tipo de clasificación:

a) Documentación secreta

Esta documentación se sustenta en razones de seguridad nacional de acuerdo con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú²³. Adicionalmente se incluye la documentación que garantice la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático. También comprende la documentación de inteligencia y contrainteligencia del Consejo Nacional de Inteligencia. La Ley divide la información en los siguientes rubros:

1. Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo. En siete literales se considera la información sobre:
 - a) Planes de defensa militar, oficios, comunicaciones internas.
 - b) Operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia.
 - c) Desarrollos técnicos y/o científicos.
 - d) Órdenes de operaciones, logísticas y conexas sobre planes militares contra posibles agresiones de otros Estados. Operaciones en apoyo a la Policía Nacional, planes de movilizaciones y operaciones especiales.
 - e) Planes de defensa de bases e instalaciones militares.
 - f) Material bélico; operación en apoyo a la Policía Nacional.
 - g) Personal militar que se desenvuelve en Seguridad Nacional, que ponga en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

2. Información clasificada en el ámbito de inteligencia, tanto en el frente interno como externo. Comprende en siete literales la información referida a:
 - a) Planes estratégicos y de inteligencia, e información que ponga en riesgo sus fuentes.

- b) Informes cuyo acceso perjudicarían la información de inteligencia.
- c) Informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en los planes de defensa militar contra agresiones de otros Estados.
- d) Información relacionada con el alistamiento del personal y material.
- e) Actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), e información que ponga en riesgo sus fuentes.
- f) Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
- g) Información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15º, numeral 1.

Seguidamente se establece que los responsables de la clasificación son los titulares del sector o pliego respectivo —ministros, jefes institucionales, u otros funcionarios que dirigen una entidad en su más alto nivel—, pero éstos pueden delegar la responsabilidad en los funcionarios designados por dichas autoridades, con lo que la clasificación de los documentos queda a merced del criterio de funcionarios de menor nivel jerárquico. Por la naturaleza de la información, la decisión corresponderá a un círculo muy reducido de funcionarios. La norma no especifica si interviene el productor de la documentación, asesores u otros funcionarios de las dependencias del organismo. Por cierto, no se menciona en ningún caso al archivero. Por tanto, los criterios aplicados para la clasificación podrían tornarse subjetivos e inclusive podrían estar a merced del criterio o intereses personales de los funcionarios que tomen la decisión para establecer la clasificación de los documentos.

Transcurridos cinco años de la clasificación, cualquier persona puede solicitar la información clasificada como secreta, la cual será entregada si el titular del sector o pliego respectivo considera que su divulgación no pone en riesgo la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. De no autorizar el acceso, deberá fundamentar por escrito las razones para que se prolongue la clasificación y el período que considera que debe continuar clasificado. No se establece un plazo fijo para la prórroga. Más aun, se permite una nueva prórroga por un período adicional sin establecerse plazo límite alguno, con lo que se deja a la arbitrariedad del funcionario o funcionarios con poder de decisión, lo que puede derivar en una clasificación indefinida. El documento que fundamenta que la información continúe como clasificada se pone en conocimiento del Consejo de Ministros, el cual puede desclasificarlo. Dicho documento también es puesto en conocimiento de la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso de la República. Sin embargo, el Congreso de la República puede acceder

a la información clasificada en cualquier momento de acuerdo a lo señalado en el artículo 18° de la Ley.

La clasificación de la información —prefiero referirme a la clasificación de la documentación— es el punto central de la Ley. Es de señalarse que las excepciones abundan. Desde mi particular punto de vista, algunas de ellas se encuentran debidamente justificadas, pero otras, de acuerdo con la interpretación antojadiza de algún funcionario interesado en restringir el acceso, podrían limitar de manera infundada el derecho de acceso consagrado en la norma constitucional.

Las razones de clasificación de documentos sustentadas en la seguridad nacional se repite en la legislación internacional. Sin embargo, es preciso examinar con objetividad cada caso en particular porque no siempre se justifican las medidas o decisiones al respecto, en tanto las más de las veces se vincula la decisión con el ocultamiento de negocios ilícitos o irregularidades administrativas que inclusive pueden constituir delitos. Muy asociada a la clasificación de documentos encontramos las decisiones de eliminaciones no autorizadas por el organismo competente, el AGN, que nada puede hacer ante el poder de las organizaciones llamadas de la *"defensa nacional"*, cuya especial condición muchas veces impide toda intervención del organismo que autoriza las eliminaciones de documentos de cualquier entidad pública. En este punto de especial controversia ubico las mayores limitaciones para la aplicación de la legislación archivística, porque las excepciones de la normatividad especializada, como el caso que nos ocupa, dificulta la aplicación de las normas procedimentales para la autorización de eliminación de los documentos, aunque, en mi opinión, legalmente no se excluye la aplicación de los dispositivos legales sobre la materia en los organismos de la defensa nacional.

Los rubros señalados, en los que se consigna de manera genérica la información clasificada como secreta, resultan enunciativos, de manera que se podrían considerar una gran variedad de documentos, por lo que nos preguntamos: ¿cuál es concretamente esta documentación? ¿qué documentos ponen en peligro el sistema democrático? Las preguntas no son sencillas de resolver, porque toda apreciación al respecto siempre revestirá cierto grado de subjetividad en la apreciación de quienes deben determinar la clasificación o, lo que es más comprometido, la desclasificación. Estos documentos podrían ser aquellos en los que se inscriben los debates de proyectos por realizarse que aún están siendo analizados por un sector del gobierno, cuya aplicación no ha sido decidida y que de conocerse llevarían a un gran movimiento social que haga peligrar la estabilidad de un gobierno —Ejecutivo— y con ello el sistema democrático, que se fundamenta en la acción y opinión de varios estamentos del Estado —como el Legislativo—, para finalmente llegar a ejecutar una decisión. El numeral 1 (uno) del mismo artículo pretende dar respuesta a los interrogantes planteados. Sin embargo, el problema va más allá de considerar determinadas series documentales como secretas, porque los fallos de la aplicación de la norma radica en la falta de

controles de las instancias competentes para evitar que las clasificaciones se conviertan en permanentes y que en los rubros señalados en los literales de la a) a la g) se incluyan otras series o asuntos que no armonizan con el sentido de la Ley.

En cuanto a la documentación clasificada en el ámbito de inteligencia, se repite la misma situación, pero debemos tener presente que en este tipo de documentación, por tratarse de acciones paralelas en el tiempo de su ejecución y respaldo, bien podrían considerarse plazos menores con relación a los documentos del ámbito militar. Quizá sería factible incluir en este rubro los documentos en los que se registran las estrategias de inteligencia durante el proceso de elecciones presidenciales, regionales o locales; cuando concurren al país polémicos visitantes políticos; durante los eventos internacionales que congregan a los presidentes o delegados de gobiernos de diferentes países, representantes de organismos internacionales, etc.

b) Documentación reservada

El artículo 16° se refiere a la información que se considera “*reservada*” en dos supuestos:

1. La información cuya revelación por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. Esta tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país cuya revelación puede entorpecerla. Comprende la información relacionada con:
 - a) Planes de operaciones policiales y de inteligencia, así como los destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, los oficios, partes y comunicaciones sobre dichos asuntos.
 - b) Informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, e interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.
 - c) Planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.
 - d) Movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.
 - e) Armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.

2. Del mismo modo, se considera la información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones se refieren a información que comprende:
 - a) Las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados que no serán públicas por lo menos en el curso de las mismas.
 - b) Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países²⁴.
 - c) La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar, de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15° de la presente Ley.

Una vez que desaparezca la causa que motivó la clasificación, la información reservada es de acceso público.

En ambos artículos, 15 y 16, se consigna los casos de información clasificada como secreta y reservada respectivamente. Sin embargo, como veremos en el numeral siguiente cuando se hace referencia a la información administrativa, o vinculada a los derechos individuales de personas naturales y jurídicas, tenemos que se trata como información clasificada en la modalidad de confidencial. Es de advertirse que la categorización es arbitraria y subjetiva. En otras experiencias existen las mismas categorías para los documentos relacionados con el ámbito militar, mas no en una norma de transparencia para la función pública.

c) Documentación confidencial

El artículo 17° estipula las excepciones al ejercicio del derecho a la información en relación con la información clasificada como confidencial. Ésta última se relaciona con:

1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, excepto cuando sea pública. La restricción cesa si la entidad pública hace referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.

2. Información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil, que están regulados unos por el inciso 5 del artículo 2º de la Constitución²⁵ y los demás por la legislación pertinente.
3. La información vinculada a investigaciones en trámite relacionadas con la potestad sancionadora de la Administración Pública. La exclusión del acceso termina con la resolución que pone fin al procedimiento, cuando queda consentida o transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya resuelto.
4. Información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública que pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.
5. Información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. Se incluye la información referida a la salud personal. Sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2º de la Constitución Política del Estado.
6. Las materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una ley aprobada por el Congreso de la República.

La categoría de información clasificada como confidencial se dirige a regular las excepciones sobre la información de las entidades de la administración pública, quedando para las fuerzas militares y de inteligencia la categoría de secreta; y para las fuerzas policiales la de reservada. De manera que hasta aquí podemos enfatizar que en cada caso solo corresponde un tipo de clasificación. En consecuencia, la documentación de los sectores mencionados no podría ser clasificada en más de una categoría²⁶.

El artículo 18º señala que la regulación de las excepciones comentadas son los únicos casos en los que se puede limitar el derecho de acceso a la información pública, especificándose que la interpretación debe hacerse de manera restrictiva²⁷ por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. Como es natural, se menciona que no se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la Ley, y aunque resulta redundante no está de más la advertencia.

La información contenida en las excepciones es accesible para el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo. No se incluye al Tribunal Constitucional, que es una instancia jurisdiccional.

El Congreso de la República puede acceder, sin embargo, a la misma a través de una comisión investigadora formada de acuerdo con el artí-

culo 97° de la Constitución Política del Perú²⁸ y la comisión establecida por el artículo 36° de la ley n° 27479²⁹. De la misma manera, el juez puede acceder cuando la información es imprescindible para llegar a la verdad, pudiendo solicitar la información comprendida en cualquiera de las excepciones. El Contralor General de la República tiene acceso solamente dentro de una acción de control de su especialidad. El Defensor del Pueblo tiene acceso a la información en el ámbito de sus atribuciones de defensa de los derechos humanos. Por tanto, el acceso de estos organismos no es irrestricto, porque se circunscribe únicamente a los asuntos relacionados con temas específicos de acuerdo a sus prerrogativas jurisdiccionales y funcionales.

Los funcionarios públicos que tengan en su poder la información contenida en los artículos 15°, 16° y 17° tienen la obligación de que no sea divulgada, siendo responsables si esto ocurre. Es muy difícil que los documentos clasificados sean manejados íntegramente por los funcionarios responsables. De por medio actúan los servidores que los apoyan en el ejercicio de sus funciones: secretarías, adjuntos, personal de apoyo, asesores, etc., que no siempre actuarán con la debida discreción o “lealtad” al funcionario con el cual actúan, por lo que es casi imposible que algunos documentos no sean de conocimiento público. Los casos se presentan con cierta frecuencia ante los medios de comunicación de masas. Casi siempre éstos han motivado denuncias que han puesto en jaque a más de un gobierno, y así se han conocido muchos casos de irregularidades o delitos de corrupción que, al haber salido a la luz —aunque las circunstancias no sean las normales, por decir lo menos—, han permitido que los responsables sean denunciados y procesados ante las instancias correspondientes, evitándose la impunidad. En otros casos, las supuestas denuncias han servido para denigrar la honra de personas por la interpretación arbitraria o mal intencionada de los documentos; pero, si la información está constituida por documentos archivísticos con todas las exigencias y características que la denominación implica, los mismos documentos han desbaratado cualquier intención de tergiversar los hechos, con lo cual tanto en uno como en otro caso los documentos siempre han sido la mejor prueba para evidenciar los hechos tal como ocurrieron.

En lo que corresponde a las excepciones de los artículos 15° y 16°, no se considerará como información clasificada la relacionada con la violación de derechos humanos o de las Convenciones de Ginebra de 1949 realizada en cualquier circunstancia, por cualquier persona. Ninguna de las excepciones señaladas en este artículo puede ser utilizada en contra de lo establecido en la Constitución Política del Perú. La documentación relacionada con los derechos humanos siempre es una documentación que merece ser evaluada antes de hacerla pública, excepto ante las instancias sancionadoras, para las que el acceso no puede restringirse. Sin embargo, en asuntos de responsabilidades por la violación de derechos humanos no solo se trata de resarcir a las víctimas sino también de pro-

teger los derechos humanos del entorno familiar del victimario: éstos no tienen por qué correr riesgos por delitos cometidos por los titulares en tanto tales delitos sean individualizados.

Hoy en día que la población —ante determinadas circunstancias— toma la justicia por sus propias manos, lo cual se viene presentado en una práctica frecuente, las autoridades deberán tener muy presente la protección que el Estado debe brindar a todos los ciudadanos sin distinción alguna. El manejo que la prensa hace de la información pensando en las primicias noticiosas —sin intención— podría poner en riesgo la vida de las personas, por lo que a los medios también les toca prever cualquier eventualidad en la que los testigos o sus familiares pasen a ser las víctimas de los hechos denunciados. Por consiguiente, la documentación deberá ser manejada con las mayores seguridades, lo que implica tomar medidas para los archivos considerando locales idóneos, el control de los accesos físicos, el manejo cauteloso de los soportes en los que se encuentran contenidos los documentos —más aun cuando se trata de documentos electrónicos—, controles del personal, evaluación rigurosa del personal para verificar que posee una conducta ética intachable, etc.

El artículo 19° señala el caso en el que un documento contenga información parcial que de acuerdo con las excepciones no sea de acceso público: la entidad de la administración pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento. Esta disposición supone un manejo escrupuloso de la documentación, que podría presentarse en varias modalidades como: acceso a parte de un volumen, una carpeta o *file*, o a parte de una página, de manera que se deberán tomar las medidas del caso, como evitar la consulta directa del documento, fotocopiando las partes accesibles del mismo antes de ponerlo en servicio. De encontrarse el documento en soporte electrónico, quizá es más sencillo el manejo de la información accesible solamente, en tanto la conexión virtual permitirá el acceso sólo a determinadas páginas del documento sin necesidad de separarlo en partes como ocurre con los documentos en papel, por lo que me adhiero a quienes destacan las facilidades que la informática brinda cuando se trata del acceso a los documentos.

Otras experiencias sobre el tema

La norma mexicana al legislar sobre la clasificación de la información solo se refiere a dos términos: documentación reservada o confidencial. En el primer caso se encuentra la información sobre seguridad nacional, las relaciones internacionales, el sistema económico del país, la seguridad de las personas y las actividades dirigidas al cumplimiento de las leyes. Indistintamente se refiere a la primera o la segunda para el caso de la información que por ley debe ser confidencial, o reservada; secretos comerciales e industriales; procedimientos judiciales y administrati-

vos de los servidores públicos; la que contenga opiniones, recomendaciones, etc. de la administración pública. El artículo 18 de su ley incluye: la entrega de información por los particulares con dicho carácter y los datos personales.

El Ecuador otorga el mismo tratamiento a la información en el título tercero de su ley para la clasificación de la información reservada y confidencial. No obstante los enunciados de los artículos 17 y 18 solo hacen alusión a la información reservada; sin embargo, la información confidencial está legislada en el artículo 6 de su ley, para referirse a la información de carácter personal. La clasificación reservada es aplicada en el mismo sentido que México, con ligeras variantes.

Es notorio que tanto la ley peruana como la mexicana y la ecuatoriana no coinciden absolutamente en los tipos de clasificación y de la información o, para mejor precisar, de la documentación que corresponde a cada una de las categorías.

En mi opinión, las diversas categorías resultantes: documentación secreta, reservada y confidencial, deben circunscribirse a cuatro condiciones fundamentales:

- a) La restricción del acceso a los documentos por la información que contienen.
- b) El número de usuarios a los cuales se les está permitido o autorizado el acceso a la información.
- c) Los plazos a los cuales se sujetan las restricciones.
- d) La determinación de una gradación en el acceso, independientemente del sector al cual se refiera la documentación, en el orden siguiente: secreta (máximo nivel de restricción en el acceso, en el que se identificará a un número muy reducido de posibles usuarios y dirigida solo para los asuntos de Estado); reservada (cuya información reviste menor trascendencia, pero ofrece ciertos riesgos de ser conocida, y con un mayor número de autorizados a su consulta); confidencial (para los documentos que atañen a los datos personales o a la privacidad de los titulares de la documentación, trátase de servidor público, de particulares o de cualquier otro sector involucrado).

De acuerdo con el último literal, la clasificación en sus diversas modalidades bien podría aplicarse a cualquiera de los sectores implicados según los enunciados antes señalados.

Curiosamente, el artículo 21 de la Ley, al referirse a la conservación de la información, textualmente dice: *“Es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. En ningún caso la entidad de la Administración Pública podrá destruir la información que posea.*

“La entidad de la Administración Pública deberá remitir al Archivo Nacional la información que obre en su poder, en los plazos estipulados

por la Ley de la materia. El Archivo Nacional podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normatividad por la que se rige el Archivo Nacional."

En torno al indicado artículo es pertinente precisar en primer lugar que la denominación "*registros públicos*" debe entenderse como archivos públicos para hablar con más propiedad. Además, el ciudadano común podría confundir los archivos públicos con los "*registros públicos*" —como sucede en diversas ocasiones— que son manejados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, cuyas funciones son totalmente distintas a las realizadas por los archivos. En segundo lugar, el denominado Archivo Nacional, como lo menciona la Ley en comentario, dejó de ser tal a partir del año 1971 con la dación del decreto ley 18799, ley Orgánica del Sector Educación³⁰, en el que aparece por primera vez la denominación Archivo General de la Nación, es decir, el legislador en el momento de expedir la Ley no se enteró que el AGN había cambiado de nombre hacía 30 años, si nos atenemos a la fecha de su aprobación. Esta es una prueba contundente de que el organismo rector del sistema de archivos del país, que vigila la conservación de los documentos públicos y define la política archivística nacional, cuyos elementos intrínsecos son los documentos públicos relacionados directamente con la transparencia y acceso a la información pública, no participó, ni opinó respecto del contenido de la Ley, o si se enteró no se manifestó con toda la autoridad que ostenta³¹.

Sobre las finanzas públicas

El título IV se refiere a la Transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas, para lo cual implementa mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, con la finalidad de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre finanzas públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas. Las publicaciones —se entiende— se harán a través de los portales según los informes consolidados que el Ministerio de Economía y Finanzas debe preparar.

La información en esta parte suele ser extremadamente compleja al entendimiento del ciudadano común. Además, difícilmente es detallada y actualizada de acuerdo con la sucesión del gasto público, aunque el artículo 24 de la Ley en su segundo párrafo establece que la metodología y denominaciones empleadas en la elaboración de la información deben publicarse permitiendo un apropiado análisis de la información.

Se exige —adicionalmente— que todas las entidades públicas publiquen información trimestralmente sobre su presupuesto indicando todos sus movimientos; los proyectos de inversión pública en ejecución, la información de su personal de manera detallada, cualquiera sea la modalidad del servicio que brinden, su rango salarial, los procesos de

selección de contrataciones y adquisiciones incluyendo sus valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso. Si navegamos por la web de las organizaciones públicas difícilmente encontraremos la información detallada tal y como la Ley lo establece.

En los artículos siguientes se señala la información específica que deben publicar: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).

El capítulo II de la Ley se ocupa de la transparencia fiscal en el presupuesto, el marco macroeconómico y la rendición de cuentas de las leyes de presupuesto y de endeudamiento; esto se cumple a través del Ministerio de Economía y Finanzas ante el Congreso General de la República, que contendrá un análisis sobre el incremento de la deuda bruta, las variaciones en los depósitos, haciendo explícita la evolución de los avales, canjes de deuda y obligaciones pensionarias, así como el grado de desviación con relación a lo previsto. Como podemos apreciar, se trata de información compleja, lo cual no advierto como obstáculo para el cumplimiento de la Ley. Todo lo contrario: si ella lo establece, su acatamiento debe darse tal como la norma lo ordena.

IV. El reglamento de la Ley

Mediante decreto supremo n° 072-2003-PCM³², en 21 artículos se reglamentó la Ley. El texto es muy breve. Detalla, explica y especifica diversos aspectos de ésta, como corresponde a su naturaleza. No obstante, permítanme hacer algunas acotaciones que desde mi particular punto de vista considero importante subrayar:

1. Se advierte que el TUPA que tienen aprobado los organismos públicos en los cuales se haya consignado la reproducción de copias en razón de sus funciones no es de aplicación para atender las solicitudes de los usuarios para el acceso a la información, de manera que, de acuerdo con la tercera disposición complementaria del reglamento, deberán incluir el costo de reproducción sin considerar las remuneraciones e infraestructura necesarias para el servicio. En caso contrario, asumirán dicho costo. Además, se les otorga el plazo de solo 15 días para adecuar su TUPA con la inclusión señalada.
2. Se especifica que para acceder al expediente administrativo es de aplicación el artículo 160 de la ley n° 27444³³. Por este precepto legal tanto el administrado como sus representantes o su abogado pueden acceder a todas las partes del expediente, y

solicitar las copias cancelando el costo, a excepción de las actuaciones que la Constitución señala como restringidas, que son las mismas que protege la Ley.

3. Cuando el reglamento indica las responsabilidades del funcionario o servidor poseedor de la información, artículo 6, inciso b), expresa que éste es responsable de elaborar los informes correspondientes cuando la información se encuentre dentro de las excepciones. Seguidamente se establece que en los casos en que la información sea secreta o reservada, deberá incluir en su informe el código que se le da al documento par proteger su contenido. Recordemos que la Ley establecía tres categorías de clasificación: secreta, reservada y confidencial. Al no mencionarse la documentación confidencial, deduzco que para esta última el funcionario no utiliza un código al preparar su informe de manera que esta categoría de clasificación no entra en la norma señalada. Hubiera preferido su inclusión, para ser coherente con todo el enunciado de la información comprendida en las excepciones.
4. En el mismo artículo del numeral anterior en comentario, en el inciso d) se advierte que la autenticidad se limita a la verificación de que el documento que entrega es copia fiel del que obra en sus archivos. Por un lado, quiero reiterar que los archivos deben estar bien organizados y debidamente conservados para que su integridad en ningún momento se ponga en duda. De otro lado, no se plantea el caso de expedirse copia de los documentos electrónicos, los que, de acuerdo con la legislación sobre la materia, deben otorgarse a través del fedatario juramentado, cuyas características, funciones y calidad de funcionario público difiere a las señaladas para efectos de la Ley. Por añadidura, otro sería el tratamiento de los documentos electrónicos de origen, aquellos que se formalizaron con firma digitalizada, que no abordo por razones de espacio, pero que dejo como una preocupación que deberá ser asumida por los especialistas en algún momento, en tanto, en pleno siglo XXI, ya no podemos circunscribir una norma relacionada con la información y los documentos públicos solo a los de soporte tradicional de papel.
5. Siguiendo con el mismo artículo, el inciso e) establece la obligación de mantener permanentemente actualizado un archivo sistematizado de la información de acceso público que obre en su poder, conforme a los plazos establecidos en la normatividad interna de cada entidad sobre la materia. Hubiera preferido, tal como lo advertí en el artículo pertinente de la Ley, que la norma utilizara una terminología archivística más apropiada a los efectos de administrar los archivos manteniéndolos bajo la escrupulosa aplicación de los procesos técnicos archivísticos, en lugar de mencionar la obligación de mantener *sistematizada* la informa-

ción; porque la atención del usuario, el acceso a la información y la conservación de los documentos que son la materia de la que depende la información resultará de una eficiente y eficaz administración de los archivos para la debida aplicación de la ley.

6. Otro aspecto que es necesario anotar es que el acceso a la información también es permitido a menores de edad, tal como de manera expresa se encuentra establecido en el inciso a) del artículo 10 del reglamento. Se agrega que en este caso no será necesaria la presentación del documento de identidad para presentar la solicitud o petición de la información³⁴.
7. El artículo 16 reglamenta los límites para la utilización de la información *reservada*. Si nos atenemos restrictivamente al tenor de la norma debo interpretar que no se comprende la información o documentación clasificada como secreta y confidencial. Las limitaciones según la Ley se encuentran comprendidas en sus artículos 15, 16 y 17. El reglamento en su artículo 16 se refiere a estos artículos de la Ley, pero no enuncia las tres categorías. Dice: *“Los entes autorizados para solicitar la información reservada se encuentran limitados respecto a los fines para los que debe utilizarse esta información, por cuanto solamente podrá ser utilizada por los fines a que se contraen las excepciones quien acceda es responsable administrativa, civil o penalmente por vulnerar un derecho de la persona amparado constitucionalmente”*. Al hacer esta última advertencia llego a la conclusión de que podría haberse tratado de documentación clasificada también como secreta o confidencial y no solamente reservada como señala el artículo. Por tanto, una vez más encontramos una incoherencia entre lo que establece la Ley con lo que señala el reglamento. Además, recordemos que la Ley indica en su artículo 18 que la interpretación de los artículos de las excepciones deben ser restrictiva. En consecuencia, las normas del reglamento sobre el mismo tema se interpretarán en el mismo sentido.
8. En la misma forma, el artículo 20 se refiere a la desclasificación de la información reservada indicando el procedimiento para hacerla efectiva. Sin embargo, no se menciona la información clasificada como secreta o confidencial, por lo que hago la misma advertencia del numeral anterior. Además, en el último párrafo del artículo señalado se establece que el funcionario en quien recae la responsabilidad de la desclasificación deberá tener competencia para emitir resoluciones. En consecuencia, se tratará de un funcionario de cierto nivel jerárquico, por cuanto los funcionarios que no tienen categoría coincidente con el comúnmente denominado *“alto nivel”* no podrán asumir dicha responsabilidad. Es de advertirse que en la generalidad de los casos los archiveros de las entidades públicas no son funciona-

rios del nivel que el reglamento señala en esta parte.

9. El artículo 21 establece que las entidades que posean o produzcan información de acceso restringido llevarán un registro dividido en información secreta e información reservada, con lo cual se complica más la terminología o categorías de clasificación usadas en la Ley con la del reglamento. En este caso se omite la información confidencial, por lo que si se interpreta de manera restrictiva debo concluir que no se registrará la información clasificada como confidencial. La notoria falta de coherencia se muestra más explícita en este artículo, porque en los casos anteriores se utilizaba los términos *“información reservada”*, por lo que se podría deducir —en una generosa interpretación extensiva, cosa que la Ley no admite— que comprendía los otros tipos de información clasificada. Sin embargo, al referirse en el artículo 21 a la información secreta y reservada, omitiéndose la confidencial, descartamos esta interpretación, reiterando la falta de coherencia entre la Ley y el reglamento.
10. Es más: el inciso d) indica que se debe consignar en el registro la fecha y la resolución por la cual el titular del sector o pliego, según corresponda, *“prorrogó el carácter secreto de la información por considerar que su divulgación podría poner en riesgo la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o la subsistencia del régimen democrático, cuando ello corresponda”*, con lo que deja fuera aparentemente la prórroga de las otras categorías de clasificación. Y decimos aparentemente porque ante las dudas a las que nos lleva el reglamento debemos remitirnos a la Ley, y ella sí es clara cuando en los artículos 15, 16, y 17 se refiere a tres tipos o categorías de clasificación. No obstante, insisto en que el reglamento no debe desvirtuar la Ley, por lo que en mi opinión convendrían las rectificaciones señaladas mediante la modificación de éste por el Ejecutivo.
11. El inciso f) del indicado artículo señala, además, como datos por consignar: *“La fecha y la resolución de desclasificación de la información de carácter reservado...”* Igualmente advertimos una vez más que se deja fuera las otras categorías de clasificación.

V. Conclusiones

- a) El AGN debió participar directamente en el proceso de aprobación de la ley, emitiendo su opinión autorizada en su oportunidad, a fin de lograr su aplicación en consonancia con las exigencias de administración, protección y servicio de los documentos archivísticos.

- b) No se incluye ninguna posibilidad de incorporar medidas para proteger y atender las necesidades de los archivos para el cumplimiento de la Ley, en el entendido de que su eficacia depende, sobre todo, de los documentos que se conservan en los diferentes archivos públicos.
- c) El archivero debe ser un actor protagonista en la transparencia de la administración pública desde el momento que en cada entidad es responsable de la custodia y servicio de todo el acervo documental que produce o recibe.
- d) La transparencia no se inscribe en un principio absoluto. Existen ciertas series documentales de la actividad administrativa y del Estado en general que aparecen protegidas por la clasificación de los documentos, que se impone con carácter imperativo a los funcionarios y demás personal al servicio de las administraciones públicas.
- e) Los archivos deben ser considerados como los centros en que se conservan los documentos que son los elementos fundamentales para el cumplimiento y ejercicio de la transparencia; debiendo contarse con los instrumentos de control de dichos documentos cuando entren, circulen o salgan de las oficinas públicas, agenciándose de la tecnología informática dirigida a tal fin.
- f) La clasificación de la documentación debe basarse en una gradación para ubicarla en las diversas categorías: secreta, reservada y confidencial. Tales decisiones serán acompañadas de las medidas de protección, prevención y custodia necesarias para su debido cumplimiento, incluyéndose la calificación e identificación del personal facultado para tener acceso a ella, así como los locales en que ésta deba custodiarse y las limitaciones de acceso y restricciones de circulación a personas no autorizadas, debiéndose extremar las medidas cuando se trate de documentos electrónicos.
- g) La desclasificación debería ser más precisa en la ley y, por consiguiente, en su reglamento, a fin de erradicar —en la medida de lo posible— la subjetividad en la toma de decisiones, involucrándose opiniones como la del AGN. Esta medida puede evitar las clasificaciones indeterminadas, lo que frena el acceso a la información pública.

Notes

- 1 Ley de Transparencia y acceso a la información pública <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27806.pdf> [Consulta: 17.02.05]
- 2 Ley 27927 modificatoria de la ley 27806, Ley de Transparencia y acceso a la función pública <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27927.pdf> [Consulta 17.02.05]

- 3 Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública <http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/0/fa5ae4b0cdd6df1405256e2e0077d585?OpenDocument> [Consulta: 17.02.05]
- 4 Reglamento de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, <http://www.ipen.gob.pe/site/transparencia/pdf/reglamento.pdf> [Consulta: 17.02.05]
- 5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/tran.html> [02.02.05]; Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la información pública, Ecuador <http://www.aedep.com/paginas/leydere.htm> [Consulta 02.03.05]
- 6 En febrero del presente año el diario *El Comercio* publicó la nota titulada *“Percepción de la democracia”* (MIROQUESADA RADA, Francisco) en la que se comentaba: *“El manejo ineficaz de los asuntos políticos y algunos de orden económico, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones al interior de los poderes del Estado, la erupción de la violencia, sea de origen político o social, la erosión de la legitimidad democrática, la corrupción pública por enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales y una ciudadanía inconclusa, son factores que provocan situaciones de ingobernabilidad, lo que refuerza que haya un alto índice de personas que han dejado de creer en la democracia como una salida viable para la solución de diversos problemas. Por eso, combatir la corrupción y la ineficacia es equivalente a fortalecer el Estado de derecho y profundizar la democracia. Sabemos que es difícil construir en el Perú un auténtico Estado de derecho y una democracia integral que sea inclusiva y esencialmente transparente, pero tenemos que acometer la tarea, porque mientras el binomio corrupción-ineficacia en la gestión pública continúe, las víctimas seguirán siendo los pobres, las mujeres abandonadas, los niños y los ancianos.”*
<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionOnline/html/2005-02-14/onlColumnas0259237.html> [Consulta: 14.02.05]
- 7 El artículo I de la ley 27444 establece: *“La presente ley es de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. “Para los fines ...se entenderá por ‘entidad’ o ‘entidades’ ...: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerio y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.”*
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27444.pdf> [Consulta: 10.02.05]
- 8 Quiero dejar bien establecido que al referirme al jefe del archivo como *el administrador de todos los documentos de la entidad*, de ningún modo pretendo denominarlo administrador de archivos o documentos, debido a que mi posición es que el título que mejor lo define es ARCHIVERO.
- 9 DESANTES GUANTER, José María. *Teoría y régimen jurídico de la documentación*. (Madrid: Eudema, 1987), pág. 20
- 10 *Op. cit.* Desantes, pág. 29
- 11 *Op. cit.* (5)
- 12 Beatriz Boza sostiene: *“Trascender de la ‘dictadura de la ventanilla’ al servicio al ciudadano no es solo contar con infraestructura moderna sino, y sobretodo, escuchar a*

- la gente para atenderla mejor*". En: <http://www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/> [Consulta: 10.03.05]
- 13 Durante el Coloquio sobre Conservación del Patrimonio Documental en papel y digital, celebrado en La Habana (Cuba) entre los días 16 y 18 de marzo del 2005, tuve oportunidad de conversar sobre el tema con los colegas mexicanos asistentes, quienes destacaron la eficacia de su respectiva Ley de Transparencia y su importancia para acceder a los documentos del gobierno, pero, también expresaron los inconvenientes que se vienen presentado en cuanto a las competencias del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y del AGN.
 - 14 *Op. cit.* (5)
 - 15 El texto del artículo 377 del Código Penal es el siguiente: "*El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena, en perjuicio de alguien, un acto arbitrario cualquiera, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa*".
 - 16 *Sancionarán a funcionario que "filtró" información sobre ProPerú* (Editorial: RAI/Elcomerciooperu). Se trataba de un programa de ayuda a poblaciones de mayor pobreza que provocó un amplio y enardecido debate político. Se menciona en la nota que se ha ubicado al funcionario que filtró la información y que se le aplicará una sanción que podría separarlo del Ejecutivo, <http://www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionOnline/Html/2005-02-19/onlPolitica0262165.html> [Consulta: 20.02.05]
 - 17 El Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, comúnmente conocido como TUPA, es un documento oficial que guía y orienta sobre los requisitos, tasas y demás pautas vinculados a los servicios que se soliciten o se requiera de la administración pública. Sus costos están expresados generalmente en porcentajes de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cuyo monto se fija anualmente, de manera que los precios en nuevos soles (unidad monetaria del Perú) se regulan automáticamente. La aplicación y el cumplimiento de lo estipulado en el TUPA 2004 son obligatorios tanto para autoridades, directivos y funcionarios como para los usuarios de los servicios que presta. Consigna datos como: el número de procedimiento por dependencia, denominación del procedimiento, requisitos, pago y calificación del servicio, plazo para su atención, autoridad que aprueba el trámite, funcionario que resuelve la apelación, y cómo finaliza el trámite.
 - 18 *El Congreso se resiste a informar sobre los gastos operativos de legisladores*. La Mesa Directiva del Congreso decidió que el dinero para gastos operativos que reciben mensualmente como parte de sus ingresos es información que no puede ser de dominio público por considerarla "*confidencial*". Así lo denunció Jorge Salazar, editor del *Boletín de Datos del Congreso de la Asociación Civil Transparencia*, quien precisó que el 5 de octubre del 2004 se solicitó a la Mesa Directiva la información sobre el uso que los legisladores dieron a sus ingresos por concepto de gastos operativos. La información, sin embargo, fue denegada el 2 de febrero de este año, es decir, cuatro meses después. La Mesa Directiva invocó el numeral 5 del artículo 17 del texto de la Ley de Transparencia, que establece que la información referida a los datos personales, cuya publicidad constituye una invasión de la intimidad personal y familiar, es de carácter confidencial. Transparencia evalúa interponer una acción de hábeas data ante el Poder Judicial a fin de que la Mesa Directiva del Congreso se vea obligada legalmente a hacer de conocimiento público esta información. S/a <http://www.correoperu.com.pe/enlinea/hoy/politica/pol03.asp> [Consulta: 04.03.05]
 - 19 "*La contraloría ante el secretismo de Petro-Perú*". "Es un buen paso que la Contraloría General de la República, acogiendo la denuncia de *El Comercio*, haya solicitado al Organismo de Control Interno (OCI) de Petro-Perú que investigue la documentación

hasta ahora mantenida en reserva y la entregue en un plazo máximo de un mes".
Editorial: <http://www.elcomercio.com.pe> [11.11.04]

- 20 Ultima Carta: *"El ex ministro Carlos Boloña entregó a la Corte Suprema el original del decreto de urgencia No 081-2000, que autorizó el desembolso de US \$15 millones para indemnizar a Vladimiro Montesinos, con lo que hundió a su ex colega Federico Salas, quien había negado su participación en este hecho. Boloña dijo que el documento le llegó en forma anónima en un sobre que decía «Basta de hipocresías, esto lo envía un amigo desde lejos». ¿Será cierto?"* <http://www.correoperu.com.pe/enlinea/hoy> [Consulta: 23.02.05]
Las medidas para evitar la salida clandestina o irregular de los documentos deben ser extremas en todas las entidades públicas, tales como: controles para el servicio y para el acceso a los ambientes donde se conservan los documentos clasificados, pero sobre todo contar con personal honesto y responsable que cumpla a cabalidad las restricciones establecidas. Este personal deberá ser evaluado cuidadosamente: hoy existen técnicas muy avanzadas que ayudan a conocer la idoneidad de una persona para el cumplimiento de determinadas tareas.
- 21 Ley 27584 en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27584.pdf> [Consulta: 1.03.05]
- 22 La anterior ley 26301 que legislaba en exclusiva el procedimiento para interponer la acción de Hábeas Data fue derogada por la ley 28237 mediante la cual se aprobó el Código Procesal Constitucional que fue puesto en vigencia a partir del 1 de diciembre del 2004. Por tanto, esta la acción se debe seguir de acuerdo con la nueva ley que establece el procedimiento legal pertinente, junto con otros procedimientos sobre derechos constitucionales. <http://www.conhist.org/PERU%20LEG/codigo%20procesal%20const%202004.pdf> [Consulta: 1.03.05]
- 23 Constitución Política, artículo 163: *"El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional.
"La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley."*
- 24 Recientemente el diario *El Comercio* (Política, 9 de abril del 2005) da cuenta de la exhibición de documentos secretos de la Cancillería por el congresista Gustavo Pacheco, quien "...ha reconocido que no siguió los canales oficiales para obtener los documentos, aseguró que estos cables de inteligencia no fueron entregados durante las dos sesiones secretas que realizó la comisión que preside, por lo que no estaba violando la reserva que se exigía en estos casos".
El diario anota que en la reunión con el canciller Manuel Rodríguez se mencionó la existencia de dichos documentos y lo que decían; por lo tanto, se trataba de material reservado.
La Cancillería emitió un comunicado "...en el que precisó que ninguna de sus dependencias suministró tales documentos a Pacheco. Además, confirmó que los mismos eran secretos, estaban en sus archivos de 1995 y constituían "elementos de juicio dirigidos a esclarecer los hechos". Era secreta la información que divulgó Pacheco, con lo que se crearon serios problemas diplomáticos con el vecino país. Si el comunicado afirma que los documentos estaban en sus archivos, queda claro que alguien los sustrajo. <http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2005-04-09/impPolitica0286250.html> [Consulta: 10.04.05]
- 25 El artículo 2º, inciso 5, de la Constitución Política se refiere al derecho de toda persona: *"A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga su pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional."*

"El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado".

- 26 En la práctica, de acuerdo con mi experiencia de más de dos décadas de servicios para la administración pública (1977-2001), los documentos se clasifican indistintamente como reservados o confidenciales.
- 27 En la interpretación restrictiva —a diferencia de la interpretación estricta y extensiva— el intérprete reduce los márgenes de aplicación de la norma, excluyendo hechos que en principio podrían ser susceptibles de regirse por ella. Por esta interpretación la norma se aplica únicamente a aquellos casos que inequívocamente dependen de ella. Ver: MENDOZA NAVARRO, Aída Luz. *Legislación archivística: lo que el archivero debe conocer*. (Lima, Perú: Textos SAC, 2002), pág. 29
- 28 El artículo 97 de la Constitución Política dice: *"El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. "Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales."*
- 29 Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso de la República.
- 30 En el decreto ley 17522 de 21 de marzo de 1969, Ley Orgánica del Sector Educación, se conserva el nombre de Archivo Nacional, pero al promulgarse el decreto ley 18799, en su artículo 49°, aparece la denominación Archivo General de la Nación. Este decreto ley publicado el 9 de marzo de 1971 modifica la anterior estructura del Sector Educación y con él aparece por primera vez el nombre que actualmente lleva la primera institución archivística del Perú.
- 31 El Congreso de la República, a partir del 2001, mantiene una página web con amplia información, en la que se pone al servicio del ciudadano los proyectos de ley presentados, el estado de su trámite y otros detalles que permite conocerlos mucho antes de ser aprobados.
- 32 *Op. cit.* (4)
- 33 *Op. cit.* (6)
- 34 Actualmente cualquiera de los padres de un menor de edad pueden tramitar y obtener el documento nacional de identidad (DNI) para su hijo, pero éste no es obligatorio.

Resum

L'any 2002 s'aprovà al Perú una llei de transparència i accés a la informació pública que comportà un ampli debat polític i periodístic al país. Analitzada detalladament des del punt de vista dels arxius, i de manera comparada amb altres països, la llei presenta una sèrie de deficiències que són conseqüència de la manca de participació dels arxivistes i de les institucions d'arxius en la seva redacció. Les indefinicions de la llei frenen l'accés dels ciutadans a la informació pública i fan que la norma no faciliti als arxius les eines necessàries per garantir-ne el compliment.

Résumé

En 2002, le Pérou a approuvé une loi de transparence et d'accès à l'information publique qui a provoqué un large débat dans les milieux politiques et la presse du pays. Analysée en détail du point de vue des archives, et par comparaison avec d'autres pays, cette loi pêche par plusieurs défauts imputables au fait que ni les archivistes, ni les institutions du secteur n'ont pris part à sa rédaction. Trop d'imprécisions freinent en effet l'accès des citoyens à l'information publique, sans pour autant donner aux archives les moyens nécessaires pour faire respecter la loi.

Summary

In 2002 the Parliament of Peru passed a law of transparency and access to public information which stirred widespread political and journalistic debate around the country. Analysed in detail from the point of view of archives, and in comparison with other countries, the law presents a series of deficiencies which are the consequence of the lack of participation by archivists and archive institutions in its drafting. The law's indefinitions hamper citizens' access to public information and fail to provide the archives with the necessary tools to guarantee the fulfilment of the law.