

Periodismo de investigación, acceso a la información pública y transparencia. Hacia el ideal regulativo del buen Gobierno

Investigative journalism, access to public information and transparency. Towards the regulatory ideal of good governance sets in Peru

G. Alarcón - Requejo¹

¹Universidad Pedro Ruiz Gallo

galarconr@unprg.edu.pe

Resumen

Este ensayo académico reflexiona sobre las pautas epistémicas que transitan entre periodismo de investigación, acceso a la información pública y transparencia, en el marco del ideal regulativo del buen gobierno. El objetivo es examinar en qué medida los informes del periodismo de investigación sobre corrupción de funcionarios que desarrolla Ojo Público, Convoca e IDL Reporteros, se aproximan desde un ejercicio individual y social a la dinámica del acceso de la información pública en aras de una sociedad civil crítica y de un Estado democrático de Derecho más transparente, probo y eficaz. El razonamiento jurídico del Tribunal Constitucional y la labor reguladora y supervisora de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública van en la dirección de generar un panorama propicio para que las denuncias periodísticas y el control democrático cívico se fortalezcan en nuestro devenir como país.

Palabras claves: Periodismo de investigación – acceso a la información pública– transparencia – Estado democrático de Derecho

Abstract

This academic essay reflects on the epistemic patterns that course between investigative journalism, access to public information and transparency, within the framework of the regulatory ideal of

good governance. The objective is to examine the extent to which investigative journalism reports, in the face of the corruption of officials, approach from an individual and social exercise to the right of access to public information in the interests of a critical civil society and a democratic State of Right more transparent, prob and effective. The legal reasoning of the Constitutional Court and the regulatory and supervisory work of the National Authority of Transparency and Access to Public Information go in the direction of generating a favorable panorama so that the journalistic denunciations and the civic democratic control are strengthened in our becoming as a country.

Keywords: Investigative journalism - access to public information - transparency - Rule of law

Explicar por qué medios como Ojo Público, Convoca e IDL Reporteros forman parte de iniciativas de la sociedad civil como la Plataforma Anticorrupción y desarrollan el periodismo de investigación.

Introducción

El periodismo de investigación, en el marco de las exigencias de acceso a la información pública y la transparencia de un Estado democrático de Derecho, se torna necesario para pensarnos como sociedad que, a veces, avanza y otras, retrocede en la protección de derechos

individuales y su integración social. En la medida que la transparencia ayuda a combatir la corrupción y alienta los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad, el acceso a la información pública posee un rol instrumental de cara a concretizarlos. Por ello, en todos los contextos donde se aprobaron normas para garantizar el acceso a la información pública, éstas se consolidaron como herramientas vitales para la comunidad periodística y para la sociedad civil en general. De ella se nutrió la cultura cívica, indispensable para consolidar el orden democrático.

Herramienta vital para los periodistas de cara a cumplir con dicho propósito ha sido la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, así como la progresiva delimitación del contenido del derecho de acceso a la información por parte del Tribunal Constitucional. Estos factores contribuyeron a consolidar una cultura cada vez más cercana a los estándares de transparencia y buen gobierno. Es precisamente el buen gobierno, entendido como la gestión racional de los recursos públicos, el que exige un rol activo de la sociedad civil. Por ello este factor está íntimamente ligado a la transparencia y el acceso a la información (Wences, Kölling, & Sabrina, 2014).

El proceso de acceso a la información pública pasó de ser una herramienta para cumplir los estándares periodísticos ligados a la veracidad, a una actividad cada vez más intensiva por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Esta evolución se refleja en los informes de la Defensoría del Pueblo, elaborados a partir de sus registros de quejas. Se observan importantes variaciones a nivel cuantitativo, pero también una respuesta cada vez más proactiva de las entidades

obligadas a suministrar información pública.

La actividad interpretativa del Tribunal Constitucional también ha tenido un papel importante a través de su jurisprudencia relativa a los procesos de *hábeas data*. Los procesos anteriores a la aprobación de la Ley dan cuenta de una evidente cultura del secreto y la vulneración de derechos fundamentales. A partir de la aprobación de la Ley, la tarea fue en dirección de precisar el contenido del derecho de acceso, así como delimitar las excepciones basadas en el principio de reserva.

La coyuntura nacional revela un mayoritario rechazo de la población a la corrupción. Esta es la resultante de factores fácticos y normativos que confluyeron a la par de una progresiva superación de la cultura del secreto. Por ello, si bien episodios clave como la revelación de los audios del caso “Los cuellos blancos del puerto” y de la trama de Odebrecht, fueron el catalizador de la actual percepción ciudadana, ellos no se explican sin la transformación previa que tuvo lugar a partir de un ejercicio ciudadano de activa solicitud de acceso a la información.

1. El Periodismo de investigación y la mejora epistémica de la información y del orden democrático.

Los reportajes que dan cuenta de casos de corrupción estructural nos ayudan a tomar conciencia de las limitaciones y defectos que aquejan a la democracia peruana. Este fenómeno no es exclusivo del Perú. Desde la última década del Siglo XX el contexto latinoamericano se ha caracterizado por un marcado déficit democrático e institucional. Al respecto, Vallejos & Torres (2012) señalan que los déficits de calidad de la democracia en América

Latina se pueden explicar por los grados de informalidad, exclusión, estabilización de redes clientelares y corrupción. Dichos factores constituyen una seria restricción del componente participativo, lo cual le da un signo particular de cara al cuestionamiento del desempeño de los sistemas políticos contemporáneos.

La respuesta para enfrentar a la corrupción no radica en un solo actor social. De hecho, pese a contar con instituciones cuya competencia está enfocada en luchar contra este flagelo, la comisión de delitos e inconductas funcionales suelen ser conocidas por la ciudadanía gracias al periodismo, antes que por las ruedas de prensa de las instituciones del Estado. Una mirada crítica de esta dinámica puede argumentar que estamos ante una respuesta reactiva, enfocada sólo en los aspectos negativos.

No es casualidad que diversos grupos políticos coincidan en atacar al periodismo independiente y a la prensa en general. Este no es un fenómeno reciente. Desde la época del presidente norteamericano F. D. Roosevelt, los periodistas dedicados a investigar irregularidades, abusos de poder y el mal uso de los recursos públicos, eran tildados como *muckrakers*, es decir, hurgadores de la basura (Romero, 2014).

Pese a los epítetos y exaltaciones de diverso cuño, el periodismo de investigación es reconocido por su valioso aporte para controlar a los funcionarios públicos dentro del sistema democrático (Gilanraz, 2017, pág. 114). Este reconocimiento ha sido materia de reflexión constante en numerosos Organismos del Sistema Universal de Derechos Humanos. En el año 2005, la UNESCO señaló que la relación entre los

medios de comunicación y la promoción de la participación ciudadana se configuraba en los siguientes términos:

La función de los medios de comunicación independientes y pluralistas en la promoción de la participación es fundamental, en la medida en que informan de aspectos del proceso de toma de decisiones y dan voz en él a las partes interesadas. La libertad de los medios facilita la formación de una esfera pública en la que puede tener lugar una amplia gama de debates y en la que están representados diversos puntos de vista. De esta manera, los ciudadanos pueden utilizar los medios de comunicación para expresar su acuerdo o desacuerdo y para examinar aspectos de cuestiones que no se tratan en los canales oficiales (UNESCO, 2005).

La independencia de los medios de comunicación, así como la pluralidad de sus contenidos se enmarcan en el alcance del derecho a la libertad de expresión e información. Sin perder ello de vista, también apreciamos su carácter instrumental en la consolidación de aquellos cambios estructurales que permiten la mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la cosa pública. Y el periodismo ha demostrado con creces su contribución a dicho propósito. Si bien este es el resultado, conviene tener en cuenta que parte importante del proceso radica en el acceso a la información pública.

Si bien todos los ciudadanos pueden presentar una solicitud de acceso a la información pública, no todos tienen los incentivos suficientes para arribar hasta el final de dicho procedimiento. Evidentemente, esta observación no se aplica a aquellos ciudadanos que solicitan el acceso a dicha información para resolver un aspecto específico

adscrito a la esfera de sus intereses particulares.

Las cosas adquieren otro matiz cuando la información versa sobre asuntos de interés público. Generalmente este es el espacio en el que opera el periodista, a quien no le basta la información brindada por una fuente, ni tomar conocimiento de un hecho noticable para difundirlo. Antes de dar a conocer la información debe cumplir con las exigencias deontológicas de la profesión, entre las que destaca la veracidad¹. Las acciones orientadas a comprobar la información brindada por las fuentes, nos dan cuenta de la diligencia que debe caracterizar al ejercicio periodístico. (Urias, 2019, págs. 110-112). De lo contrario, su actividad no gozará de la protección jurídica que emana de la libertad de expresión e información.

La importancia que adquiere el acceso a la información pública en este punto es fundamental. Ya sea que se trate de información accesible a través de los portales de transparencia de las entidades del Estado, o de aquella que se obtiene a través de un pedido de acceso según la Ley N° 27806². Se trata de una fuente oficial que permite elevar la calidad epistémica de la noticia y el orden democrático. También, para enfrentar las posibles consecuencias judiciales de aquellos que consideren afectados sus derechos de la personalidad. Ya sea como derecho fundamental o como herramienta para cumplir con la exigencia de veracidad, el acceso a la información pública incrementa la calidad epistémica de la información.

La consecuencia práctica del cumplimiento efectivo de las obligaciones por parte de los órganos administrativos, dinamiza la información y su conocimiento por parte de la opinión pública. En el caso que el periodista reciba una respuesta negativa arbitraria, no sólo él se verá privado de conocer la información solicitada, sino a toda la comunidad. Por ello, la necesidad de promover el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, no debe ser sólo una preocupación de los periodistas, como actores con especial interés en la información, sino también para la ciudadanía en general.

Para evaluar en qué medida la protección del derecho a la información y del acceso a la información pública ha adquirido sus respectivas señas de identidad, contenido y criterios de interpretación, haremos un breve repaso de la jurisprudencia más relevante del Tribunal Constitucional, relativa al *habeas data*. Asimismo, se complementa esta lectura con las recientes resoluciones del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2. Precisión del contenido del derecho de acceso a la información en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al *habeas data*

La línea interpretativa que desarrolló el Tribunal Constitucional del Perú en torno al acceso a la información pública se orientó a definir el contenido protegido de este derecho fundamental. Antes de la promulgación y entrada en

¹ Véase, Federación Internacional de Periodistas (FIP), *Carta Ética Mundial para Periodistas*, aprobada en el Congreso Mundial de la FIP, realizado del 11 al 14 de junio del 2019.

² La Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue aprobada el 13 de julio del 2002 y modificada el 4 de febrero del 2003 mediante la Ley N°

27927. Su Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM el 22 de abril del 2003. Posteriormente, su reglamento fue aprobado el 6 de agosto del 2003, mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

vigencia de la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, el Tribunal Constitucional del Perú, ya había realizado algunas precisiones sobre los alcances del derecho de acceso a la información. Así, en el fundamento número cinco de la STC N° 0950-2000-HD/TC (Caso Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional, 2000) el Colegiado señaló:

La Constitución Política del Estado ha consagrado en estos términos el derecho fundamental de acceso a la información, cuyo contenido esencial reside en el reconocimiento de la facultad de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, lo cual incluye lógicamente también a las Fuerzas Armadas, no existiendo, en tal sentido, entidad del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público que resulte excluida de la obligación de proveer la información solicitada.

Además de recordarle a las entidades del Estado la obligación de entregar la información pública solicitada, el Tribunal Constitucional también advirtió que no bastaba el acceso a la información si ésta no se correspondía con los parámetros constitucionales de veracidad, integridad y claridad. Al respecto, en la Sentencia recaída en el Exp. N° 1797-2002-HD/TC (Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez, 2003), el Tribunal expresó dichos parámetros en clave negativa:

A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no

oportuna o errada. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa (Fundamento 16).

Estas precisiones resultan muy importantes en términos dogmático constitucionales porque precisan el contenido esencial del derecho de acceso a la información, en tanto derecho fundamental. La consecuencia práctica de esta operación se aprecia en las características del ejercicio mismo del acceso a la información, facultando a toda persona a pedir y recibir información de cualquier entidad. Cabe destacar que los criterios enunciados por el Colegiado contribuyeron a la operativización del referido derecho.

Si tomamos en cuenta que estas sentencias son previas a la aprobación de la Ley de Transparencia y acceso a la información, observamos cómo el Tribunal suplió a través de sus sentencias el problema de la falta de desarrollo legislativo del derecho fundamental de acceso a la información. Posteriormente en el año 2003, la referida ley recogió dichos aportes, tal como se aprecia en la redacción de sus disposiciones generales.

A partir de la implementación del Texto Único Ordenado de la Ley y su Reglamento (Decreto Supremo N° 072-2003-PCM) la ciudadanía tenía herramientas precisas para hacer efectivo el goce del derecho de acceso a la información. Ello explica que ante las deficiencias advertidas por parte de los sujetos obligados –es decir, todas aquellas entidades indicadas en el

Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444³– operará el registro de quejas.

Al respecto, resulta sumamente ilustrativa la periodificación y clasificación del registro de quejas elaborada por la Defensoría del Pueblo. La variación del número de quejas indicaría que así como los ciudadanos demandaban mejores respuestas por parte de las entidades públicas, y demás sujetos obligados a brindar información, éstos últimos también mejoraron su respuesta a dichos requerimientos (Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 87 y ss.).

Posteriormente en el año 2009, el Tribunal Constitucional precisó algunos aspectos adicionales del derecho de acceso a la información pública. En esta ocasión, el problema de las excepciones frente al principio de publicidad se discutió a partir del caso Casas Chardón (STC Exp. N° 04407-2007-PHD/TC, 2009). Aquí apreciamos una ponderación entre los alcances del derecho fundamental a la información y el criterio de reserva sobre información que califica como confidencial según los alcances del artículo 17 de la Ley.

Las excepciones establecidas en el artículo 17 de la Ley encuentran sustento a partir de una lectura sistemática de la Constitución y las normas infraconstitucionales que protegen los

derechos de la personalidad y otros bienes e intereses adscritos en el ámbito público. Hay consenso sobre su configuración como un límite externo de la libertad de expresión e información. El sentido de esta limitación responde, en última instancia, a elementos conceptuales basados en la dignidad de la persona junto con la conservación del orden democrático.

Mientras la información de carácter público se orienta por el principio de máxima difusión, aquella información relativa a la intimidad, secreto bancario, tributario, comercial y tecnológico, así como el secreto profesional, se adscribe al principio de reserva. La distinción entre información pública y reservada resulta razonable en la medida que sustente en qué consiste y cómo se manifiesta la vulneración o puesta en peligro de aquellos derechos, intereses y bienes.

En este sentido, el caso Casas Chardón reafirmó la importancia de mantener una interpretación sistemática en torno a la inclusión de información sobre los funcionarios públicos y el ejercicio de sus funciones. Para ser más específicos, este caso permitió revisar los alcances de la legislación y jurisprudencia comparada sobre la publicidad de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y su importancia para la lucha contra la corrupción: no resulta adecuado amparar

³ Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley: La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
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, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, 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. Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

una noción amplia de la reserva, argumentando que dicha información podría o puede vulnerar los derechos de la personalidad, es contraria al ejercicio efectivo de la libertad de expresión e información.

Es destacable la aplicación del test de proporcionalidad por parte del Colegiado para evaluar la colisión entre un fin constitucionalmente legítimo como la transparencia, por un lado, y la protección del secreto bancario, por el otro. La información sobre los bienes patrimoniales de una persona no pertenece a la esfera de su vida privada, puesto que una condición del derecho a la propiedad es, precisamente, la publicidad derivada de su inscripción en registros.

En casos posteriores, el Tribunal Constitucional reafirmó que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no sólo estaba ligado al interés de la persona requirente, sino que también constituía una manifestación del principio de transparencia en la actividad pública (Caso Rodrigo Villarán Contavalli, 2009) y (Caso Jene Ríos Mendoza, 2014).

3. Acceso a la información pública y periodismo de investigación en el Perú: Un cambio de percepción sobre transparencia y buen gobierno

El acceso a la información pública como derecho individual y como práctica ciudadana facilita el tránsito de la cultura del secreto de los entornos

favorables a la corrupción, hacia una cultura de la transparencia, integridad y probidad. Este tránsito exige superar el enfoque reactivo, a partir de la adopción de mecanismos apropiados para la rendición de cuentas (OCDE, 2017). Aquí apreciamos la coincidencia entre los objetivos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del ideal regulativo del buen gobierno y gobernanza.

Hay razones para mantener una vigilancia activa a los funcionarios públicos, ya sea por la experiencia histórica, o por las exigencias normativas. El derecho a la información suele ir de la mano del derecho a la libertad de expresión porque comparten un fundamento epistémico vital para la democracia. En este sentido, ambos derechos son una condición indispensable para el mantenimiento y la consolidación del sistema democrático. Esta valoración se refleja en los principales documentos convencionales y declarativos del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos⁴.

En América, los alcances y límites del derecho a la libertad de expresión e información se encuentran positivizados en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados que forman parte de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵. Este tratamiento normativo da cuenta de la relación entre la libertad de expresión, el sostenimiento del sistema democrático de gobierno y el proceso deliberativo (Relatoría Especial

⁴ Al respecto, el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana reconoce que el respeto a la libertad de expresión es uno de los componentes fundamentales de la democracia y la transparencia, junto con la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública y el respeto por los derechos sociales. Asimismo, el reconocimiento de la libertad de expresión también se puede apreciar en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Un mayor desarrollo de

estos principios se observa en la Declaración de Chapultepec, la cual constituye una norma paradigmática para la libertad de expresión.

⁵ Los países miembros de la Convención contemplan normas penales que protegen el honor a través de los tipos penales de injuria, calumnia, difamación o desacato, en sus ordenamientos jurídicos. La aplicación de estos tipos penales para penalizar el discurso es muy usual, pese a la protección consagrada en la Convención, lo que constituye una grave afectación a la libertad de expresión (Comité para la Protección de los Periodistas, 2016, pp. 16-18).

para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012). Para participar de dicho proceso, los miembros de la comunidad jurídica deberán ser reconocidos iguales en dignidad, en tanto sujetos de derecho cuya participación óptima sólo será posible si cuentan con el mayor flujo de información, la cual les permitirá intervenir plenamente en la discusión pública.

Así, todo ocultamiento de información relativo al ejercicio de la función pública y todo aquello que la afecte, resulta sencillamente intolerable el día de hoy. Hay una marcada conciencia de rechazo a la corrupción y a toda actitud que lleve a considerar que la actuación de las entidades del Estado no es transparente. Este es un cambio cualitativo importante que da cuenta de una ciudadanía que valora la actividad del periodismo, pese a los ataques de sectores interesados.

Los procesos son tan importantes como los resultados. Y tal como advertíamos líneas arriba, una parte significativa del trabajo periodístico consiste en efectuar todas las actividades de contrastación y corroboración de la información. No está de más recordar que el periodismo comunica hechos de relevancia pública e información veraz y objetiva. El periodista no cumpliría con estas exigencias si no accede a la información pública para verificar los alcances del hecho noticioso.

El periodismo es un ejercicio dialógico de suma importancia para la consolidación del sistema democrático. Al respecto, Fiss es categórico al señalar que la prensa tiene una misión democrática, en tanto la democracia implica el ejercicio de un autogobierno colectivo que exige conocer, evaluar y

analizar permanentemente a quienes ocupan los cargos públicos (1999, pág. 71). No en vano la doctrina sobre la libertad de expresión tiene en cuenta que a partir del caso *New York Times v. Sullivan* (1964) la Suprema Corte de los Estados Unidos ya había advertido la necesidad de promover un debate deshinibido, vigoroso y abierto. Aquí, se sentaron las bases del estándar interés público, proyectando sus alcances hacia todos los casos que involucrasen a funcionarios públicos.

Considerando la relación directamente proporcional entre la calidad de la democracia y la solidez de sus mecanismos de denuncia, entre ellos el periodismo, conviene reflexionar sobre las consecuencias prácticas de la regulación jurídica del derecho de acceso a la información pública.

Este es un derecho de carácter instrumental que permiten elaborar una respuesta epistémica sólida frente a un determinado problema advertido en el transcurso de la actividad de investigación, máxime si ella compromete a una o varias entidades del Estado. De aquí que la expectativa de la sociedad respecto del periodismo de investigación no sólo reside en su clásico rol de dar a conocer información de relevancia pública, sino también en su idoneidad como espacio canalizador de la denuncia con un rol específico en la dinámica del poder.

La transformación que vive actualmente el Perú, en torno al contundente rechazo a la corrupción endémica y sistémica, no es un signo coyuntural y pasajero. Desde la emisión del primer *Vladivideo*, los episodios de corrupción han desfilado uno tras otro por los medios de comunicación, ante

una especie de resignación sintetizada en la frase “roba, pero hace obra”.

Felizmente el rechazo a dicha consigna se ha consolidado, sobre todo en las generaciones más jóvenes. No es exagerado situar como punto de quiebre los sucesos ocurridos a partir del 10 de julio del 2018, en el que IDL-Reporteros inició la difusión de audios que revelaban un conjunto de ilícitos y conductas irregulares cometidas por altos funcionarios de los tres poderes del Estado. De este conjunto de reportajes, destaca la revelación de las malas prácticas del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), organismo constitucionalmente autónomo, encargado de los procesos para nombrar jueces y fiscales.

El caso “Los cuellos blancos del puerto” hubiera sido otro típico caso de corrupción de no ser porque evidenció las redes de colaboración entre políticos, magistrados, empresarios y algunos comunicadores, orientados no sólo a satisfacer sus intereses particulares, sino a la comisión sistemática de diversos delitos. La complejidad de esta trama de corrupción tuvo un impacto similar al observado en el caso Lava Jato en Brasil. Por ello, esta analogía quedó bien establecida en la otra denominación con la que también se conoce al caso de “Los Cuellos Blancos del Puerto”, es decir “Caso Lava Juez”. Y esta denominación también da cuenta de la relación funcional entre el caso Lava Jato y el referido caso peruano (Espinoza, 2018).

El periodismo de investigación fue determinante en estos recientes cambios. Evidenciar la trama de corrupción entre empresarios, políticos y magistrados no pasó por la simple difusión de las

conversaciones entre los referidos personajes. La deóntica periodística se manifestó en la contratación de las fuentes y el cruce de información. En suma, en la investigación rigurosa y orientada a satisfacer el estándar de veracidad. Estas labores fueron posibles dado el trabajo colaborativo entre IDL-Reporteros y el Consorcio Justicia Viva, quienes contaban con una amplia documentación de los implicados en el caso “Los cuellos blancos del puerto”. De la revisión y seguimiento del trabajo de dicho equipo, observamos unas sólidas líneas de investigación sobre la magistratura peruana. Tal como ellos mismos destacan, la transparencia y el acceso a la información fueron una pieza clave para su elaboración.

Podemos afirmar que el canon del periodismo de investigación tiene como característica principal develar aquello que está oculto o resulta de difícil comprensión. En términos de Lee, consiste en:

[...] revelar cuestiones encubiertas de manera deliberada, por alguien en una posición de poder, o de manera accidental, detrás de una masa caótica de datos y circunstancias que dificultan la comprensión. Es una actividad que requiere el uso de fuentes y documentos tanto públicos como secretos (Lee, 2013, pág. 8).

Dicha situación explica por qué medios como Ojo Público, Convoca e IDL Reporteros forman parte de iniciativas de la sociedad civil como la Plataforma Anticorrupción⁶. El rasgo en común de estos medios reside en su riguroso seguimiento informativo, contraste y generación de información sobre el caso Lava Jato - Odebrecht. El canon del periodismo investigativo se

⁶ Proyecto ejecutado por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y la Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en:

<https://plataformaanticorruccion.pe/periodismo-de-investigacion/>

refleja en el trabajo de estos medios y explica en parte por qué estos espacios no necesariamente coinciden con los grandes medios de comunicación.

Cuando la actividad periodística pone en conocimiento público cuestiones que involucran a personajes ligados a la alta administración del Estado, cuyo ejercicio irregular del poder afecta negativamente a la comunidad, podemos apreciar el real impacto del periodismo en la opinión pública crítica, al punto de considerar a los periodistas de investigación como actores claves para la democracia y la rendición de cuentas, *accountability*. Por ello, la respuesta de los investigados no se hace esperar y devienen intentos de interferir esta labor. Se intentó, por ejemplo, intervenir las oficinas de IDL-Reporteros y exigirles la entrega del registro de conversaciones grabadas; esto mismo sucedió con la periodista Roxana Cueva.

La labor del periodismo de investigación y su impacto en los procesos judiciales sobre corrupción de funcionarios viene de la mano con el avance de una cultura de la legalidad sobre acceso a la información pública y transparencia. Tal como lo advirtió la Defensoría del Pueblo en su informe del año 2013, la respuesta de las entidades del Estado a las exigencias de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mejoró progresivamente. Sin embargo, se aprecia, en el diagnóstico elaborado a partir de la evaluación del cumplimiento de obligaciones en materia de acceso a la información pública en gobiernos regionales, que esta tendencia no era uniforme. Esta evaluación demostró que persistían problemas estructurales a nivel

operativo, funcional y procedimental (Defensoría del Pueblo, 2012).

A partir de la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁷, la sistematización de los reportes sobre la información relativa a los pedidos de acceso a la información pública pasó a su competencia. El informe correspondiente al año 2018 da cuenta de un incremento del 16% en el número de solicitudes de acceso a la información pública con respecto al año 2017. Este cambio cuantitativo va de la mano con un marcado interés por conocer aspectos relativos a la gestión de recursos públicos y vigilancia del ejercicio de la función pública, *grosso modo* (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2019).

En resumen, el escenario previo a la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estaba caracterizado por una marcada “cultura del secreto” (Defensoría del Pueblo, 2001). Este estado de cosas tuvo un importante punto de quiebre a partir de la entrada en vigor del referido dispositivo normativo. Entretanto, el Tribunal Constitucional contribuyó al goce efectivo del derecho fundamental de acceso a la información y definición del contenido protegido de dicho derecho a través de sus sentencias de *hábeas data*.

El trabajo de la reciente Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública representa un paso concreto en la secuencia de acciones implementadas para materializar las exigencias de la transparencia. Debemos observar atentamente su desempeño, dada la modificación reciente de la Ley

⁷ Creada mediante Decreto Legislativo N° 1353, aprobada el 6 de enero del 2017.

Nº 27806⁸. Se trata de innovaciones que buscan promover un sistema de justicia peruano más transparente e imparcial. Esta es una medida encaminada a la superación de la “cultura del secreto” y la arbitrariedad y con ello, fortalecer la lucha contra la corrupción desde una cultura de la transparencia y la legalidad.

Conclusiones

Para una efectiva participación en los procesos democráticos, los ciudadanos deben contar con información que les permita formarse una opinión fundamentada sobre los asuntos que les afectan a nivel individual y colectivo. No puede haber controversia, debate, y mucho menos la posibilidad de llegar a consensos, si no existe una actividad periodística que investigue desinhibida y vigorosamente –en términos del juez Warren– al poder. Asimismo, no puede haber una actividad periodística seria y coherente con las exigencias epistémicas de la democracia, si no posee las garantías más elementales para efectuar su labor. Aquí reside la importancia del acceso a la información pública, en tanto medio para concretar el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad de expresión e información. De esta manera, acceder a la información pública, construye un bagaje que permite corroborar hipótesis de investigación, contrastar datos y mejorar la calidad epistémica de la información en un Estado de Derecho. Así, el referido derecho adquiere una importancia capital para el periodismo de investigación y sobre todo para la comunidad en general. Contar con mayor información se traduce en la toma de mejores decisiones y contribuye a una cultura de rendición de cuentas y a involucrarse en la cosa pública.

En este período de construcción democrática, el Perú ha experimentado un cambio cualitativo orientado por el ideal regulativo del buen gobierno. Este cambio le exige una actividad transparente y coherente con los lineamientos de una democracia deliberativa, de relaciones más horizontales entre sociedad civil y Estado. No cabe duda, en dicho proceso destaca la importancia de la actividad periodística vinculada a una ciudadanía crítica y a un mayor desarrollo normativo sobre acceso a la información pública y transparencia en el marco de nuestro, aún débil, Estado democrático de Derecho.

Bibliografía

1. Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. (2013). *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013*. Lima: Defensoría del Pueblo.
2. Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2019). *Informe Anual 2018. Ley Nº 27806. Pedidos de acceso a la información pública atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública*. Lima.
3. Caso Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional, STC N.º 0950-2000-HD/TC (Tribunal Constitucional del Perú 13 de Diciembre de 2000).
4. Caso Francisco Casas, STC Exp. Nº 04407-2007-PHD/TC (Tribunal Constitucional del Perú 14 de Setiembre de 2009).
5. Caso Jene Ríos Mendoza, Exp. Nº 04865-2013-PHD/TC (Tribunal Constitucional del Perú 14 de Julio de 2014).

⁸ Título VI incorporado por el artículo único de la Ley Nº 30934, publicada el 24 de abril del 2019 en el diario oficial “El Peruano”.

6. Caso Rodrigo Villarán Contavalli, STC Exp. N° 04912-2008-PHD/TC (Tribunal Constitucional del Perú 7 de Setiembre de 2009).
7. Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez, STC Exp. N° 1797-2002-HD/TC (Tribunal Constitucional del Perú 29 de Enero de 2003).
8. Comité para la Protección de los Periodistas, Estudio de Abogados Debevoise & Plimpton LLP y Estudio de abogados Debevoise & Plimpton LLP. (2016). *Los críticos no son delincuentes. Estudio comparativo de leyes penales dedifamación en las Américas*. Recuperado el 23 de Junio de 2017, de www.cpj.org/reports/critics_are_not_criminals-spanish.pdf
9. Defensoría del Pueblo. (2001). *El acceso a la información pública y la "cultura del secreto"*. Lima.
10. Defensoría del Pueblo. (2012). *Diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública en seis gobiernos regionales*. Lima.
11. Espinoza, M. (15 de Julio de 2018). "Hemos pasado de Lava Jato a Lava Juez". Obtenido de <https://larepublica.pe/domingo/1278681-hemos-pasado-lava-jato-lava-juez>
12. Federación Internacional de Periodistas - FIP. (27 de Junio de 2019). *Declaración de principios de la FIP sobre la conducta de los periodistas*. <https://www.ifj.org/es/quien/reglas-y-politica/declaracion-de-principios-de-la-fip-sobre-la-conducta-de-los-periodistas.html>
13. Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.
14. Gilanraz, P. (2017). *Periodismo de investigación y cámara oculta. Ética, licitud y límites*. Tesis para optar por el grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
15. Lee, M. (2013). *La investigación a partir de historias. Manual para periodistas de investigación*. Montevideo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
16. OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. París: Éditions OCDE.
17. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO (2005). *Los medios de comunicación y el buen gobierno*. <https://bit.ly/2ng6oqQ>
18. Presidencia del Consejo de Ministros. (6 de Agosto de 2003). Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima, Perú
19. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Organización de los Estados Americanos - Comisión Europea.
20. Romero, L. (2014). Periodismo de investigación: ¿marketing, mito social o realidad profesional? En *La dinámica periodística. Perspectiva, contexto, método y técnicas* (Segunda ed., págs. 233-254). Lima: San Marcos.
21. Urias, J. (2019). *Libertad de expresión. Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo.
22. Wences, I., Kölling, M., & Sabrina, R. (Edits.). (2014). *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.