



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010300862019

Expediente : 00053-2019-JUS/TTAIP
 Impugnante : DELCY SANTILLÁN VARA
 Entidad : REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL
 Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 13 de marzo de 2019

VISTOS el Expediente de Apelación N° 00053-2019-JUS/TTAIP de fecha 13 de febrero de 2019, interpuesto por la ciudadana **DELCY SANTILLÁN VARA** contra la Carta N° 000089-2019/SGEN/OAD/RENIEC, notificada con fecha 11 de febrero de 2019, mediante la cual el **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL**¹ denegó parcialmente la solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro N° 0068-2019 de fecha 25 de enero de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2019, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó al RENIEC la siguiente información:

1. Informe N° 182-2018/GRI/SGFPI/RENIEC - 24/07/2018;
2. Memorándum N° 614-2018/GG/OFERC/RENIEC - 02/10/2018;
3. Informe N° 271-2018/GRI/SGFPI/RENIEC - 30/10/18;
4. Memorándum N° 2639-2018/GOR/RENIEC - 22/11/2018;
5. Memorándum N° 747-2018/GG/OFPCR/RENIEC - 20/11/2018;
6. Memorándum N° 22-2018/GG/OFPCR/RENIEC - 14/12/2018;
7. O/S años 2017-2018 por pago de curso en la Universidad del Pacífico a favor del señor Richard Marini López;
8. Conformidades del servicio de digitalización a cargo de la Empresa Idra Perú desde el año 2011 hasta el 2017.

Mediante la Carta N° 000089-2019/SGEN/OAD/RENIEC notificada con fecha 11 de febrero último, la entidad atendió parcialmente la referida solicitud, denegando la entrega de la documentación correspondiente a los ítems N° 1, 2, 3, 4, 5 y 6, alegando que dicha información formaba parte de un expediente de investigación previa seguido por la Oficina de Fiscalización, Control y Riesgos del RENIEC, y por tanto comprendida en la excepción al derecho de acceso a la información pública prevista

¹ En adelante, RENIEC.

por el numeral 3 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública².

Por su parte, mediante el recurso de apelación presentado ante la entidad el 12 de febrero de 2019³, la recurrente señaló que la información solicitada son informes y memorandos generados en diversas áreas y gerencias del RENIEC en cumplimiento de sus funciones y atribuciones, añadiendo que la presunta investigación no ha sido sustentada fáctica ni jurídicamente.

Mediante el Informe N° 000085-2019/GAJ/SGAJR/RENIEC⁴ la entidad reiteró que la información solicitada tiene carácter confidencial, al haberse iniciado con fecha 18 de enero de 2019 los procedimientos de investigación N° INV. 004-2019/OFCR e INV. 005-2019/OFCR.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho 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, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 10° de la Ley de Transparencia, establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Añade el numeral 3 del artículo 3° de la citada norma que el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por otro lado, el numeral 3 del artículo 17° del texto mencionado establece que el derecho de acceso a la información no podrá ser ejercido respecto a la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.

2.1. Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es confidencial de acuerdo a lo señalado en el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

² Aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. En adelante, Ley de Transparencia.

³ Remitido a esta instancia el 13 de febrero de 2019 a través del Oficio N° 00005-2019/SGEN/OAD/RENIEC.

⁴ Remitido a esta instancia mediante el Oficio N° 00008-2019/SGEN/OAD/RENIEC de fecha 5 de marzo de 2019, en respuesta al requerimiento formulado mediante la Resolución N° 010100692019, a efectos de que la entidad remita sus respectivos descargos.

2.2. Evaluación

Con relación al derecho de acceso a la información pública y la naturaleza de sus excepciones, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente 0959-2004-HD, lo siguiente:

4. La Constitución Política del Perú, en su artículo 2°, inciso 5, reconoce el derecho de toda persona de solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en un plazo razonable, y con el costo que suponga dicho pedido, con la única excepción de aquella que afecte a la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional. Lo establecido en el referido artículo representa una realidad de doble perspectiva, pues no solo constituye el reconocimiento de un derecho fundamental, sino el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones y acciones de manera completa y transparente. En esa medida, el secreto o lo oculto frente a la información de interés público resulta una medida de carácter extraordinario y excepcional para casos concretos derivados del mandato constitucional”.

De lo expuesto se desprende que la regla general es garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública, mientras que la restricción a dicha facultad tiene una naturaleza extraordinaria y de excepción, debiendo en este último caso interpretarse de manera restrictiva.

A su vez, conforme lo establece el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de Transparencia, constituye información confidencial exceptuada del derecho de acceso a la información pública, aquella “... vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, ...”, debiendo traerse a colación el “Título V: Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador” de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁵, norma aplicable a las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, en cuyo artículo 93° se regula el procedimiento administrativo disciplinario, estableciendo el numeral 93.1 lo siguiente:

“La autoridad del procedimiento administrativo disciplinario de primera instancia inicia el procedimiento de oficio o a pedido de una denuncia, debiendo comunicar al servidor por escrito las presuntas faltas y otorgarle un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar el descargo y las pruebas que crea conveniente para su defensa. (...)” (subrayado nuestro).

Concordante con dicho texto, el artículo 106° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Norma que aprueba el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁶, establece las fases del procedimiento administrativo disciplinario, el cual comprende la instructiva y la sancionadora, disponiendo en el literal a), lo siguiente:

“ a) *Fase instructiva*

Esta fase se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria.

⁵ En adelante, Ley del Servicio Civil.

⁶ En adelante, Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

Se inicia con la notificación al servidor civil de la comunicación que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, brindándole un plazo de cinco (05) días hábiles para presentar su descargo, plazo que puede ser prorrogable.”

Asimismo, el artículo 107° del citado reglamento señala el contenido del acto que determina el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario, el cual comprende, entre otros, la identificación del servidor, la imputación de la falta, la norma jurídica presuntamente vulnerada y los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.

Con relación a la aplicación de un supuesto de excepción previsto en la Ley de Transparencia, respecto a la existencia de un procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00937-2013-PHD/TC, que no basta que la institución invoque la confidencialidad de cierta información por la existencia de un proceso de esta naturaleza, sino que debe demostrar fehaciente que existe uno en trámite:

“14. Como se puede apreciar el carácter confidencial que la Sunat ha atribuido a la Circular N.° 15-2008-TI no cumple las características que la ley exige para ello, pues el establecimiento de una política general para desincentivar la evasión tributaria no puede ser aparejada como una estrategia de aplicación frente a la posibilidad vaga de instauración de procedimientos administrativos sancionadores, pues la excepción invocada expresamente exige la existencia de una procedimiento administrativo en curso para restringir constitucionalmente información en los términos que alega la emplazada y que han sido detallados en el fundamento 4 supra.” (subrayado nuestro).

Conforme se aprecia de autos, la entidad alega que la información solicitada forma parte de expedientes administrativos de investigación previa seguido por su Oficina de Fiscalización, Control y Riesgos, área que tiene entre sus funciones realizar investigaciones administrativas previas ante la presunción de incumplimiento de normas y procedimientos administrativos y operativos internos⁷, habiéndose incluido en el Informe N° 000085-2019/GAJ/SGAJR/RENIEC de fecha 1 de marzo de 2019, un cuadro en formato Excel en el que se consigna los motivos de apertura de investigación y los “ID de Expediente”⁸, por lo que es válido inferir que los referidos actos de investigación administrativa se encuentran relacionados con actuaciones desempeñadas por servidores de la entidad, siendo aplicable para tal efecto, las normas que regulan el procedimiento sancionador previsto por la Ley del Servicio Civil y su Reglamento.

Siendo ello así, se tiene que el procedimiento disciplinario aplicable a los servidores de las entidades públicas se inicia con una comunicación por escrito sobre las presuntas faltas cometidas por el servidor, otorgándole el derecho a formular sus descargos en un plazo de cinco (5) días hábiles, etapa denominada fase instructiva, debiendo consignar en dicha comunicación los aspectos determinantes y relevantes para el ejercicio adecuado del derecho de defensa del investigado.

⁷ Conforme a lo señalado en el Memorando N° 000057-2019/GG/OFCR/RENIEC de fecha 29 de enero de 2019.

⁸ Se consignan los siguientes datos: “INV. 004-2019/OFCR e INV. 005-2019/OFCR”.

Ahora bien, de la documentación obrante se advierte que la entidad se ha limitado a manifestar que la información solicitada por la recurrente proviene de la *parte de un expediente de investigación previa...*, omitiendo cualquier otro alegato respecto a la existencia de un procedimiento administrativo disciplinario en trámite, pues no basta el solo hecho de que el RENIEC haya cumplido el requisito exigido por el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de Transparencia, toda vez que dicha entidad no ha referido de ningún modo el contenido de dicha documentación, la identificación del personal de dicha entidad, los terceros involucrados en los hechos investigados, las normas procesales vulneradas y la relevancia de dichos documentos para las investigaciones, además de no haber acreditado en esta instancia la notificación de inicio del procedimiento administrativo disciplinario conforme lo dispone el artículo 17° de la Ley del Servicio Civil.

Cabe anotar, de modo referencial, que el Reglamento de Organización y Funciones del RENIEC⁹ no contempla como una función específica de la Gerencia de Talento Humano la dirección de los procesos administrativos sancionadores, pero sí establece la obligación de realizar una labor de asesoría durante el procedimiento disciplinario, habiendo omitido la entidad sustentar que dicha gerencia, o en su defecto la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil¹⁰, hubieran iniciado un procedimiento disciplinario contra algún servidor de la entidad respecto del cual se haya iniciado un procedimiento de investigación de la documentación materia de la solicitud de acceso a la información pública en cuestión.

Es pertinente agregar que conforme lo establece el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de Transparencia, constituye información confidencial exclusiva de la entidad el derecho de acceso a la información pública, aquella *“... información que se genera en las investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, ...”*, por lo que la aplicación de la citada ley debe ser interpretada de forma restrictiva, al tratarse de una norma que protege derechos, de modo que la referencia a las “investigaciones en trámite” debe entenderse, a consideración de este colegiado, en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario o sancionador en trámite, no siendo posible interpretar que la existencia de una investigación previa de un hecho o una presunta inconducta funcional otorgue la naturaleza de información confidencial a la documentación vinculada con dicha labor, máxime en conformidad con lo previsto por el artículo 22° del Reglamento de Organización y Funciones del RENIEC, la Oficina de Fiscalización, Control y Riesgos, como atribución iniciar o dirigir un procedimiento administrativo disciplinario o sancionador, debiendo considerarse únicamente la facultad de inicio de una investigación previa de acuerdo a lo regulado por el literal h) del referido artículo, como una de sus funciones, *“Realizar investigaciones administrativas que alcance a los órganos de línea para determinar presuntas responsabilidades administrativas”*.

⁹ Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/TransparenciaAdm?valorMenu=0&idInformacion=2>

¹⁰ A modo referencial, mediante la Resolución Secretarial N° 93-2016/SGEN/RENIEC de fecha 30 de diciembre de 2016, se designó como Secretario Técnico de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil al señor abogado Víctor Roy Untiveros Málaga, por lo que se infiere que el órgano encargado de iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores de dicha institución.

Dicha conclusión guarda concordancia con lo dispuesto por la Resolución Gerencial N° 002-2014/SGEN/OAA/RENIEC¹¹, de fecha 11 de julio de 2014, mediante la cual la propia entidad clasificó como información de carácter confidencial, diversas series documentales que correspondían a los diversos supuestos de excepción del artículo 17° de la Ley de Transparencia, considerándose en el supuesto del numeral 3) del referido artículo, el Código de Serie Documental ASLA/02 correspondiente al Procedimiento Administrativo Disciplinario, no encontrándose incluido en dicha clasificación el Código de Serie Documental INV, prefijo con el que se ha numerado los procedimientos de investigación previa INV. 004-2019/OFCR e INV. 005-2019/OFCR citados por la entidad, evidenciado con ello que tales series documentales no fueron considerados como información confidencial en la referida resolución gerencial.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente 01797-2002-HD, que le corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por un ciudadano, conforme al siguiente texto:

“De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”. (subrayado nuestro).

Siendo ello así, corresponde a las entidades que deniegan el acceso a la información pública solicitada por un ciudadano, acreditar fehacientemente que esta se encuentra comprendida en alguna de las excepciones prevista por la ley, exigencia que no se ha cumplido en el presente caso, por lo que la denegatoria de la información solicitada por la recurrente no se encuentra arreglada a ley, debiendo entregarse la información solicitada por la recurrente, siempre que a la fecha no exista un procedimiento administrativo disciplinario o sancionador en trámite que no haya excedido el plazo de seis meses desde su instauración.



Finalmente, el artículo 30° del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley del Servicio Civil, señala que corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.



De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° y el numeral 1 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 00053-2019-JUS/TTAIP interpuesto por la ciudadana **DELCY SANTILLÁN VARA, REVOCÁNDOSE** lo dispuesto por el **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL** en la Carta N° 000089-2019/SGEN/OAD/RENIEC; y, en consecuencia, **ORDENAR** a dicha entidad que entregue la información solicitada por la recurrente, en los términos expuestos en la presente resolución, previo pago de los costos de reproducción, de ser el caso.



¹¹ <http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/intranet/imagenes/noticias/comunicado/RG-002-2014-SGEN-OAA.pdf>

Artículo 2.- SOLICITAR al **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

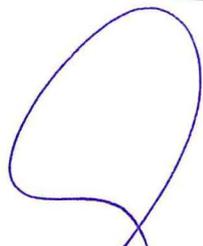
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a la ciudadana **DELCY SANTILLÁN VARA** y al **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal Presidenta



PEDRO CHILET PAZ
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

