



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020302602020

Expediente : 00614-2020-JUS/TTAIP
Recurrente : **ANDRES GALINDO SALDÍVAR**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 31 de agosto de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00614-2020-JUS/TTAIP de fecha 23 de julio de 2020, interpuesto por **ANDRES GALINDO SALDÍVAR** contra la CARTA N° 039-2020-SG/MDS, notificada el 10 de marzo de 2020, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO**, denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro N° 001220-20 de fecha 27 de enero de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de enero de 2020, el recurrente solicitó a la entidad lo siguiente: "**COPIA CERTIFICADA DEL EXPEDIENTE DE MATRIMONIO**", del quien en vida fue **[REDACTED]**.

Mediante la CARTA N° 039-2020-SG/MDS, notificada el 10 de marzo de 2020, la entidad denegó la referida solicitud de acceso a la información pública, argumentando que el numeral 5 del artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS¹, establece una excepción al derecho de acceso a la información pública, a aquella información referida a datos personales cuya publicidad constituye una invasión de la intimidad personal y familiar; asimismo, refirió que el artículo 14 del Código Civil, prevé que la intimidad de la vida personal y familiar no puede ser puesta de manifiesto sin el asentimiento de la persona o si está muerto sin el de su cónyuge, descendiente, ascendiente o hermanos.

Con fecha 11 de marzo de 2020, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, alegando que la información solicitada es de naturaleza pública, por cuanto todo acto matrimonial debe ser publicado en el diario local.

¹ En adelante, Ley de Transparencia.

Mediante la Resolución N° 020102712020², se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos. En atención a ella, la entidad remitió el Oficio N° 139-2020-SG-MDS, ingresada a esta instancia el 26 de agosto de 2020, manifestando que, *“El citado ciudadano no ha acreditado representatividad a fin de obtener o recabar información sobre el caso concreto, desde el pedido primigenio (Registro N°1220-20) ni en el recurso de apelación (Registro N°3306-20)”*.

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, con excepción de aquellas 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 3 de la Ley de Transparencia establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, 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; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo legal, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

Finalmente, el numeral 5 del artículo 17 de la referida norma califica como información confidencial, aquella referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra dentro de la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

² Resolución de fecha 19 de agosto de 2020, notificada al siguiente correo electrónico: tramitedigital@munisurquillo.gob.pe el día 25 de agosto de 2020, con confirmación de recepción automática de dicha fecha a horas 15:59, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos.”

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que *“Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”*. Es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. 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 agregado).

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los considerandos 89 a 91 de la sentencia recaída en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de fecha 16 de setiembre de 2006, ha establecido que las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública pueden resultar legítimas siempre que cumplan los siguientes requisitos:

“En primer término, deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse

“por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. (...)

En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”.

En la misma línea, conforme al Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, para que la limitación del derecho de acceso a la información pública sea válida es necesario que el Estado acredite la existencia de un *“apremiante interés público”* o la presencia de *“un bien, principio o valor constitucionalmente relevante”* que quedaría afectado con la difusión de la información:

“Evidentemente, no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales; de manera que si a través de una ley se limita el ejercicio de un derecho fundamental, tal restricción necesariamente debe sustentarse en un fin constitucionalmente valioso, además de presentarse como una medida estrictamente necesaria y adecuada para conseguir lo que se persigue alcanzar” (subrayado agregado).

Conforme a la doctrina desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional, sin embargo, para limitar el derecho de acceso a la información pública no es suficiente con examinar si la difusión de la información afecta un interés público apremiante o un bien constitucional, sino que es preciso efectuar un examen de proporcionalidad respecto a si la protección de dicho interés público justifica la restricción al conocimiento de la información.

En la misma línea, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, ha incorporado dicho examen de proporcionalidad en su artículo 44, cuando prescribe que: *“Ninguna autoridad pública puede negarse a (...) la divulgación de un documento, de conformidad con las excepciones contenidas en el Artículo 41, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información”*. De modo ilustrativo, cabe señalar que el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México ha previsto el examen de proporcionalidad del siguiente modo: *“En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: (...) II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio”*.

El principio de proporcionalidad, como método para determinar si la restricción a un derecho fundamental resulta válida, exige pues no solo que la medida de restricción se sustente en la protección de otro bien constitucional o interés público relevante, sino que es preciso que se evalúe:

- a) Si la medida adoptada (restricción de la información) es idónea (conducente) para proteger dicho interés público (test de idoneidad),
- b) Si es necesaria, en el sentido de que no existan otros medios de lograr dicho fin que, a su vez, sean menos lesivos para el derecho de acceso a la información pública (test de necesidad); y
- c) Ponderada, esto es, que el grado de satisfacción del bien perseguido resulta ser mayor que el grado de intervención sobre el derecho fundamental afectado (test de proporcionalidad en sentido estricto)³.

Al requerir un análisis de ponderación entre el bien protegido por la medida restrictiva de la información y el derecho de acceso a la información pública, la Corte Interamericana y el Tribunal Constitucional exigen no solo apreciar la lesión que se podría causar sobre la intimidad u otros bienes constitucionales relevantes (prueba del daño), sino que impone observar el interés público que subyace a la difusión de la información (prueba del interés público), en la medida que el derecho de acceso a la información pública no solo puede servir al interés de un individuo, sino que puede tener enorme relevancia para la formación de la opinión pública, para la participación política de los ciudadanos, así como para la fiscalización y escrutinio ciudadano sobre la correcta administración de la cosa pública, por lo que adquiere incluso la categoría de una "libertad preferida"⁴.

En el caso de autos, la entidad ha alegado que la información contenida en el expediente matrimonial requerido contiene datos personales de los contrayentes cuya publicidad afectaría su derecho a la intimidad personal y familiar, por lo que dicha información tiene el carácter de confidencial, de acuerdo a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Al respecto, es preciso señalar que en los documentos relativos a la declaración de voluntad de contraer matrimonio, el acta de celebración del mismo, los documentos nacionales de identidad, las partidas de nacimiento, las declaraciones juradas de soltería, las declaraciones juradas de domicilio, el edicto matrimonial, entre otros documentos propios de un expediente matrimonial, se encuentran contenidos diversos datos personales tanto de los contrayentes, de los padres de éstos, de los testigos, entre otros, tales como números de documento de identidad, lugar de nacimiento, firma, domicilio, profesión u oficio, entre otros. Incluso, también está contenido en dicho expediente un certificado médico prenupcial.

Dichos datos, en tanto permiten identificar a dichas personas y conocer sus vínculos familiares, e incluso su estado de salud, constituyen parte esencial de su

³ Sobre los pasos del test de proporcionalidad pueden verse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: STC 0045-2004-AI/TC, 0007-2006-PI/TC, 579-2008-PA/TC, entre otras.

⁴ Así lo ha señalado en el Fundamento 11 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC: "*Por consiguiente, al igual que lo afirmado respecto de las libertades de información y expresión, a juicio del Tribunal, cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública contribuye a la formación de una opinión pública, libre e informada, éste tiene la condición de libertad preferida. Esta condición del derecho de acceso a la información no quiere decir que al interior de la Constitución exista un orden jerárquico entre los derechos fundamentales que ella reconoce, en la cúspide del cual se encuentre o pueda encontrarse el derecho de acceso a la información u otros derechos que cuentan igualmente con idéntica condición. Y, en ese sentido, que una colisión de éste con otros derechos fundamentales se resuelva en abstracto, haciendo prevalecer al que tiene la condición de libertad preferida. Evidentemente ello no es así. Todos los derechos constitucionales tienen, formalmente, la misma jerarquía, por ser derechos constitucionales. De ahí que ante una colisión entre ellos, la solución del problema no consiste en hacer prevalecer unos sobre otros, sino en resolverlos mediante la técnica de la ponderación y el principio de concordancia práctica. No obstante, tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad preferida, esta condición impone que el control sobre las normas y actos que incidan sobre ella no sólo se encuentren sujetos a un control jurisdiccional más intenso, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino, además, que en ese control tenga que considerarse que tales actos o normas que sobre él inciden carecen, prima facie, de la presunción de constitucionalidad*".

derecho a la intimidad personal y familiar, por lo que, tal como ha sostenido la entidad, dicha información se encuentra, en principio, protegida por la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

No obstante, este Tribunal aprecia que la información contenida en el aludido expediente matrimonial resulta también de interés público por dos razones: i) en primer lugar, porque a través de ella puede observarse el adecuado desempeño de las autoridades municipales que recibieron y evaluaron el cumplimiento de los requisitos que la ley exige para la celebración de un matrimonio, y, ii) en segundo lugar, porque el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para dar por válido un matrimonio constituye un asunto que alcanza relevancia pública, en la medida que la adecuada constitución de una familia tiene un interés primordial para la sociedad y el Estado.

Con relación al desempeño de las autoridades municipales, es preciso resaltar que, conforme al artículo 248 del Código Civil, la celebración del matrimonio ante el alcalde provincial o distrital o un funcionario delegado por él, exige la presentación de diversos documentos que acrediten que los pretendientes no se encuentran incurso en ninguna causal de impedimento señalada por el Código Civil. En efecto, en dicha norma se señala:

“Quienes pretendan contraer matrimonio civil lo declararán oralmente o por escrito al alcalde provincial o distrital del domicilio de cualquiera de ellos.

Acompañarán copia certificada de las partidas de nacimiento, la prueba del domicilio y el certificado médico, expedido en fecha no anterior a treinta días, que acredite que no están incurso en los impedimentos establecidos en el Artículo 241, inciso 2 y 243 inciso 3, o si en el lugar no hubiere servicio médico oficial y gratuito, la declaración jurada de no tener tal impedimento.

Acompañarán también en sus respectivos casos, la dispensa judicial de la impubertad, el instrumento en que conste el asentimiento de los padres o ascendientes o la licencia judicial supletoria, la dispensa del parentesco de consanguinidad colateral en tercer grado, copia certificada de la partida de defunción del cónyuge anterior o la sentencia de divorcio o de invalidación del matrimonio anterior, el certificado consular de soltería o viudez, y todos los demás documentos que fueren necesarios según las circunstancias.

Cada pretendiente presentará, además, a dos testigos mayores de edad que lo conozcan por lo menos desde tres años antes, quienes depondrán, bajo juramento, acerca de si existe o no algún impedimento. Los mismos testigos pueden serlo de ambos pretendientes.

Cuando la declaración sea oral se extenderá un acta que será firmada por el alcalde, los pretendientes, las personas que hubiesen prestado su consentimiento y los testigos” (subrayado agregado).

En ese sentido, el alcalde provincial o distrital o la autoridad delegada por él tiene no solo el deber de publicar el aviso y el edicto relativo a la celebración del futuro matrimonio (conforme al artículo 250 del Código Civil), sino también se encuentra en la obligación de examinar las oposiciones que terceros formulen a la celebración del matrimonio, rechazándolas de plano en caso de que no se sustenten en causa legal o remitiéndolas al juez en caso de que sí se sostengan en un impedimento establecido en la ley (conforme al artículo 253 del Código Civil), e incluso está obligado a remitir de oficio al juez el expediente matrimonial cuando el mismo aprecie por información de terceros o de los documentos presentados que no resulta acreditada la capacidad de los pretendientes (conforme al artículo 258 del Código Civil).

En segundo lugar, en relación al interés público de que el matrimonio se celebre con sujeción a los requisitos establecidos en la ley, es preciso recordar que, conforme al artículo 4 de la Constitución:

“La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley” (subrayado agregado).

En la misma línea, de acuerdo al artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos” (subrayado agregado).

En el mismo sentido, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados partes del Convenio reconocen que:

“1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges” (subrayado agregado).

Del mismo modo, el artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece que:

“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

(...)

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial”.

De los preceptos citados, se aprecia que tanto a nivel constitucional como convencional se reconoce a la familia y al matrimonio como instituciones

fundamentales de la sociedad que, por lo mismo, merecen una amplia protección legal, lo que incluye las condiciones para acceder a él. Dentro de dichas condiciones, los referidos tratados internacionales han destacado el elemento del libre consentimiento como un elemento indispensable para la celebración válida de un matrimonio, haciendo referencia incluso a la nulidad del matrimonio de los niños, y a la necesidad de establecer una edad mínima para su celebración.

Pero la edad mínima para adoptar libremente la decisión de contraer matrimonio no es el único requisito que establece el Código Civil para su celebración. Existen otros impedimentos relativos al parentesco, a la bigamia, el estado de salud, el ejercicio previo de la violencia, entre otros establecidos en los artículos 241 al 244 del Código Civil.

Siendo esto así, al margen de que el matrimonio es un hito trascendente de la vida privada de las personas, no por ello su celebración queda totalmente librada de la intervención de la ley, la cual se encuentra en la obligación de establecer algunas condiciones y requisitos sustanciales que resguarden precisamente la autonomía y libertad con que las personas deben llevar adelante dicho acto, así como otros derechos básicos de las personas.

Es por ello que el Código Civil ha establecido la posibilidad de que *“Cualquier persona que conozca la existencia de un impedimento que constituya alguna causal de nulidad, puede denunciarlo”* (artículo 255) y de que *“El Ministerio Público debe oponerse de oficio al matrimonio cuando tenga noticia de la existencia de alguna causa de nulidad”* (artículo 254). Incluso, luego de la celebración del matrimonio, el citado código ha dispuesto que el juez puede declarar de oficio su nulidad cuando esta sea manifiesta, que el Ministerio Público también puede demandarla y que incluso cualquier persona que tenga un interés legítimo y actual puede denunciarla (artículo 275).

Es decir, la celebración válida de un matrimonio no es asunto que el orden jurídico haya dejado en el ámbito estrictamente personal o familiar de los contrayentes, sino que la corroboración de que el mismo se realizó con plena libertad, con capacidad de ejercicio, libre de coacción y violencia, con protección del interés superior del niño o el adolescente, entre otros requisitos que permiten la conformación de una unión familiar sólida y estable, es una cuestión que dicho ordenamiento ha puesto en manos de la sociedad en su conjunto; es decir, ha definido el interés en la protección de dichos bienes jurídicos como un interés público.

Por dicha razón es que el artículo 250 del Código Civil ha previsto la publicación de la futura celebración del matrimonio en el local de la municipalidad donde se va a efectuar, así como en un periódico o radio de alcance local. El aviso o edicto matrimonial debe contener *“el nombre, nacionalidad, edad, profesión, ocupación u oficio, domicilio de los contrayentes, el lugar donde será celebrado el matrimonio y la advertencia de que todo el que conozca la existencia de algún impedimento debe denunciarlo”*.

Adicionalmente a ello, el artículo 259 del Código Civil establece que el matrimonio es un acto que se celebra *“públicamente ante el alcalde que ha recibido la declaración, compareciendo los contrayentes en presencia de dos testigos mayores de edad y vecinos del lugar. El alcalde, después de leer los artículos 287, 288, 289, 290, 418 y 419, preguntará a cada uno de los pretendientes si persisten en su voluntad de celebrar el matrimonio y respondiendo ambos afirmativamente, extenderá el acta de casamiento, la que será firmada por el alcalde, los contrayentes y los testigos”* (subrayado agregado).

En esa línea, aun cuando el matrimonio es un hito en la vida personal y familiar de los contrayentes, la necesidad de asegurar que en su celebración se encuentren protegidos la libertad, el interés superior del niño y el adolescente, y la conformación de una unión familiar sólida y estable, conlleva a que su realización se encuentre premunida de la suficiente publicidad que permita la tutela de dichos bienes jurídicos por parte de la sociedad y el Estado.

Dicha publicidad de los datos que permiten identificar a los contrayentes no queda, sin embargo, acotada al momento anterior al matrimonio o al momento mismo de su celebración como expresamente ha impuesto la norma, sino que incluso se proyecta con posterioridad al matrimonio, en la medida que, como ya se mencionó, la nulidad del matrimonio puede ser declarada de oficio por el juez cuando sea manifiesta, puede ser planteada por el Ministerio Público o solicitada por cualquier persona que tenga interés legítimo y actual. Dicha proyección de la publicidad después del matrimonio no decae en tanto, conforme al artículo 276 del Código Civil, la acción para pretender la nulidad no caduca.

En dicho contexto, en la medida que el expediente matrimonial contiene documentos que pueden permitir determinar la existencia de algún vicio sustancial que invalide el matrimonio, y que los datos personales allí dispuestos fueron publicados por disposición de la ley como requisito para la celebración del matrimonio, dicha información tiene carácter público⁵.

Ahora, si tenemos en cuenta que, precisamente, dos causales de nulidad del acto matrimonial lo constituyen la celebración del mismo con prescindencia de los requisitos exigidos por el Código Civil (que van de los artículos 248 al 268)⁶, como la declaración de la voluntad de contraer matrimonio ante autoridad competente, la presentación de los documentos exigidos por la norma, la publicación de los edictos, el procedimiento de oposición, la celebración por el alcalde o funcionario expresamente delegado para el efecto, entre otros, el acceso al expediente matrimonial resulta imprescindible para conocer si los contrayentes incurrieron en este vicio de nulidad.

De otro lado, de los descargos formulados, podemos colegir que la entidad pretende que el recurrente presente poder de representación a fin de acceder a la información solicitada; al respecto, conviene recordar que la misma norma constitucional -al reconocer al acceso a la información pública como un derecho fundamental inherente a la persona- en el numeral 5 del artículo 2 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 la única condición de que pague el respectivo costo de reproducción; siendo que incluso se puede prescindir de dicha condición, cuando se establezca al correo electrónico como medio de entrega de la información. Por lo tanto, condicionar al recurrente la presentación de poder de representación para acceder a la información pública, no se ajusta a ley.

⁵ Sin perjuicio de ello, es oportuno señalar que los datos personales expuestos para los efectos de contraer matrimonio, únicamente son públicos en relación a dicho fin, habiendo certeza de su veracidad hasta la fecha de publicación del edicto matrimonial correspondiente. En tal sentido, ello no implica que los datos personales de tales personas ya no gocen más de protección, puesto que algunos de ellos pueden variarse a través del tiempo, como de manera ilustrativa podemos señalar la dirección domiciliaria, obteniendo nuevamente la protección legal al no haberse difundido por mandato legal.

⁶ “Artículo 274.- Es nulo el matrimonio:
(...)

8. *De quienes lo celebren con prescindencia de los trámites establecidos en los artículos 248 a 268. No obstante, queda convalidado si los contrayentes han actuado de buena fe y se subsana la omisión.*

9. *De los contrayentes que, actuando ambos de mala fe, lo celebren ante funcionario incompetente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal de éste. La acción no puede ser planteada por los cónyuges”.*

Sin perjuicio de lo antes expuesto, es importante señalar que la existencia de información protegida por el derecho a la intimidad y la protección de datos personales, no constituye un argumento para denegar la totalidad de la información requerida. En cuanto a ello, es importante tener en consideración los Fundamentos del 6 al 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, en el que analiza la entrega de la ficha personal de una servidora pública, que al contener dicho documento información de carácter público (los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas), así como datos de carácter privado (como por ejemplo, los datos de individualización y contacto), dicho Colegiado estimó que es posible tachar éstos últimos y así garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, conforme el siguiente texto:

“6. De autos se advierte que la ficha personal requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.

7. No solamente no existe razón para limitar la entrega de información referida a las cualificaciones relevantes que fueron decisivas para la contratación de un empleado en la Administración Pública, sino que, hacerlo, desincentivar la participación ciudadana en la fiscalización de la idoneidad del personal que ingresa a ella.

8. Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.

9. Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción”.

(subrayado agregado)

En consecuencia, corresponde disponer la entrega del expediente matrimonial a los recurrentes con los documentos que éste contiene, disponiendo, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Transparencia, el tachado de los datos personales que se encuentren protegidos por la Ley de Transparencia, teniendo en cuenta de manera ilustrativa aquella información cuya publicidad no fue dispuesta por el artículo 250 del Código Civil. En el caso de los testigos, de los padres de los contrayentes, entre otros, corresponde el tachado de sus datos personales, con excepción de sus nombres y números de documento nacional de identidad, en la medida que su identificación puede resultar relevante para apreciar si se han cumplido los requisitos de ley o se ha incurrido en algún impedimento legal para contraer matrimonio.

Finalmente, en el caso del certificado médico prenupcial si bien resulta de interés público conocer si se cumplió con este requisito legal, solo es posible disponer que dicho documento se entregue, pero efectuando el tachado respecto del estado de salud de los contrayentes, en la medida que el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que corresponde al juez ordenar la publicación de dicha información.

De otro lado, el recurrente ha solicitado que la información se entregue en copias certificadas; por lo tanto, al respecto se debe tener en cuenta que el literal f) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁷, señala que en la solicitud de acceso a la información, los ciudadanos podrán considerar opcionalmente, la forma o modalidad en la que prefiere que la entidad le entregue la información requerida, siendo que en este caso, el recurrente precisó que deseaba la remisión de la información en copias certificadas.

Siendo esto así, corresponde que la entidad proporcione la información requerida en copias certificadas, atendiendo a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC, que precisó lo siguiente:

“9. Si bien la recurrente ha señalado (Cfr. Punto 1.5.1 de la demanda obrante a fojas 55-64) que se le han remitido dos copias simples del currículum vitae de don Humberto Elías Rossi Salinas, cuestiona el hecho de que tales documentos no cuenten con certificación alguna y que varíen entre sí. Al respecto, conviene precisar que si lo solicitado son copias certificadas, no puede entenderse satisfecho tal pedido con la mera entrega de copias simples, máxime si los documentos entregados no son idénticos. Y es que, en todo caso, dado que lo requerido presupone que la emplazada certifique lo peticionado, se encuentra obligada a asumir los gastos en que incurra la Administración en certificarla”.
(subrayado agregado)

En tal sentido, atendiendo a que la solicitud del recurrente se encuentra vinculada con la entrega de copias certificadas, corresponde que la entidad proceda a entregar la información requerida en su solicitud a través de copias certificadas, así como al recurrente cancelar el monto correspondiente a la obtención de dicha documentación.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida en la forma y medio solicitado, tachando aquella información cuya divulgación pueda afectar la intimidad personal y familiar.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, 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 el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

⁷ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **ANDRES GALINDO SALDÍVAR**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública y; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO** que proceda a entregar la información pública requerida, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO** 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 de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante 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 **ANDRES GALINDO SALDÍVAR** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO**, 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).

VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidente

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: vvm