



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020304852020

Expediente : 01072-2020-JUS/TTAIP
Recurrente : **GREGORIO CHÁVEZ CUEVA**
Entidad : **OFICINA DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - AMAZONAS**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 19 de noviembre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 01072-2020-JUS/TTAIP de fecha 5 de octubre de 2020, interpuesto por **GREGORIO CHÁVEZ CUEVA** contra la Carta Informativa de fecha 25 de setiembre de 2020, emitida por la **OFICINA DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - AMAZONAS**, mediante la cual denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 16 de setiembre de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de setiembre de 2020, el recurrente solicitó a la entidad la información que a continuación se detalla:

“- Copia de las resoluciones que imponen, varían y levantan medidas preventivas, desde marzo 2019 a la fecha”.

Con Carta Informativa de fecha 25 de setiembre de 2020, la entidad denegó la solicitud del recurrente argumentando que la información solicitada tiene carácter confidencial por contener *“datos personales de los efectivos PNP”* involucrados en los procedimientos incidentales de las investigaciones respectivas, invocando el numeral 5 del artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS¹. De otro lado, señala que solo se le permitiría al recurrente el acceso respectivo, en caso este tenga la calidad de representante legal de algún investigado, debiendo acreditar las facultades otorgadas respectivas, indicándole además que recurrió ante la entidad como *“persona natural”*. Añade que la entidad se encuentra en un régimen especial en el cual se investiga a efectivos PNP dentro de procedimientos disciplinarios que se encuentran sujetos a reserva de

¹ En adelante Ley de Transparencia.

acuerdo a lo establecido en la Ley N° 30714 y a confidencialidad según el “Manual de documentación Policial”.

Con fecha 5 de octubre de 2020, el recurrente interpuso ante esta instancia recurso de apelación, alegando que la información solicitada tiene la calidad de pública debido a que “*son documentos que fueron resueltos en un procedimiento cautelar llamado (...) Medidas Preventivas, y que pusieron fin a la instancia (...) no requiero ser representante de administrado alguno (...)*”.

A través de la Resolución N° 020104802020² se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos.

Mediante el Escrito N° 001-2020 ingresado a esta instancia el 19 de noviembre de 2020, la entidad formula sus descargos reiterando la confidencialidad de la información, invocando los numerales 12 y 14 del literal F del Capítulo I, y el numeral 3 del literal b) del numeral 1 del literal B del Capítulo III del Manual de Documentación Policial, aprobado mediante Resolución Directoral N° 776-2016-DIRGEN/EMG-PNP³; además puntualiza que la documentación requerida involucra información privada de los administrados sujetos a investigación, invocando en este extremo el artículo 5 de la Constitución Política del Perú.

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.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, establece que el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone 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.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, 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.

En dicha línea, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁴, señala que cuando se denegara el

² Notificada a la entidad el 10 de noviembre de 2020, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

³ En adelante, Manual de Documentación Policial.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia 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 advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra dentro de la excepción contemplada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

2.2. Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del principio de publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, 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 (STC N.º 02579-2003-HD/TC), 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 les 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 nuestro).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, o en algún otro supuesto legal, constituye deber

de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

Ahora bien, se advierte de autos que el recurrente solicitó copia de las resoluciones que impongan, varíen o levanten medidas preventivas desde marzo de 2019 a la fecha de presentación de su requerimiento. Al respecto, mediante Carta Informativa de fecha 25 de setiembre de 2020, la entidad denegó el acceso, señalando lo siguiente: **(i)** la información requerida tendría el carácter de confidencial por tratarse de datos personales de las personas involucradas en los procedimientos incidentales derivados de las investigaciones correspondientes, invocando el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia; **(ii)** el recurrente no tiene la calidad de representante legal de ningún investigado, habiendo acudido como persona natural; y **(iii)** la información solicitada es reservada y confidencial conforme a la Ley N° 30714 y al “*Manual de Documentación Policial*”, respectivamente.

El recurrente, por su parte, en su recurso de apelación ha esgrimido que su solicitud se refiere a procedimientos cautelares que ya fueron resueltos. Además, señala que no requiere tener representación para acceder a la información petitionada.

Sobre el particular, en primer lugar se debe precisar el contenido del numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el cual prescribe lo siguiente:

“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)

5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal.” (subrayado nuestro).

Al respecto, la entidad no ha cumplido con acreditar la excepción alegada, conforme lo exige el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, la cual precisa:

“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 confirmarse su inconstitucionalidad; y, consecuentemente, la carga de la prueba sobre la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”.

(subrayado agregado)

En esa línea, atendiendo a que la entidad no ha acreditado que dicha documentación se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de

acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente, toda vez que no ha sido desvirtuada por la mencionada entidad.

De otro lado, en cuanto al argumento referido a que los procedimientos cautelares ante la entidad se encuentran sujetos a reserva de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 30714, Ley que Regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, el numeral 7 de su artículo 1 precisa que, conforme al principio de reserva *“El personal que conozca de una investigación administrativo disciplinaria o sea parte de la misma, está obligado a mantener reserva del contenido del procedimiento hasta su culminación”*.

La precitada norma, en estricto, no está estableciendo un supuesto de excepción sobre la información obrante en una investigación administrativa disciplinaria, sino que está imponiendo sobre el personal que conozca dicho procedimiento un deber de reserva respecto a la información a la que acceda producto de la prosecución del mismo.

Adicionalmente, este colegiado advierte que la entidad menciona que la información solicitada sería confidencial, sustentándose en el Manual de Documentación Policial.

Con relación a ello, se debe tomar en consideración que la última parte del primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia prevé que: *“No se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley”*, haciéndose referencia a las excepciones mediante las cuales se puede limitar el derecho al acceso a la información pública. De ello, se puede inferir, en base a una interpretación en *contrario sensu*, que es posible establecer otras excepciones al referido derecho fundamental, distintas a las establecidas en la Ley de Transparencia, siempre que estén contenidas en una norma con rango legal.

En el caso de autos, la justificación brindada por la entidad no se ajusta a dicha exigencia legal, en la medida que la denegatoria de la información se basó en la Resolución Directoral N° 776-2016-DIRGEN/EMG-PNP, que aprueba el Manual de Documentación Policial, y al ser una norma de menor jerarquía a la ley, lo establecido en dicha resolución no constituye una fuente legal válida para denegar la información requerida.

Sobre los argumentos de la entidad relacionados a que no se puede entregar la documentación solicitada por el administrado debido a que este no tendría la calidad de representante legal de las personas investigadas y que habría efectuado su requerimiento como persona natural, se debe tomar en consideración lo establecido por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú:

“Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

(...)” (subrayado agregado)

En ese mismo sentido, el artículo 7 de la Ley de Transparencia prevé lo siguiente:

“Artículo 7.- Legitimación y requerimiento inmotivado

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.” (subrayado agregado)

Además, el primer párrafo del artículo 13 de la citada ley establece que “[l]a entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante.” (subrayado agregado)

En ese sentido, el argumento expresado por la entidad en este extremo no tiene sustento constitucional ni legal.

Sin perjuicio de lo expuesto, considerando la información solicitada, este colegiado considera pertinente puntualizar que el inciso 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia preceptúa lo siguiente:

“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)

3. 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.” (subrayado agregado).

Conforme se advierte del citado texto, la norma establece dos (2) supuestos distintos -y no concurrentes- en los cuales la exclusión de acceso a la información termina:

- 1. Cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida.-** Dicho supuesto exige que el acto administrativo dictado por la entidad no haya sido impugnado, de modo que el procedimiento administrativo concluye.
- 2. Cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.-** Al respecto, la norma exige la concurrencia de dos (2) requisitos: el primero consiste en el simple transcurso del tiempo, que conforme lo señala la norma es de seis (6) meses; y, el segundo, que en dicho plazo la Administración no haya dictado la resolución final del procedimiento administrativo.

En el caso de autos, la entidad no ha precisado si la información requerida relativa a medidas cautelares derivadas de procedimientos administrativos disciplinarios cumple con las condiciones establecidas en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia para ser confidencial, pese a tener la carga de acreditar dichas condiciones.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y disponer la entrega de la información al recurrente, previa verificación de si en los procedimientos disciplinarios en los que han sido emitidas las resoluciones solicitadas se ha producido el cese de la confidencialidad, tomando en cuenta los supuestos establecidos en el aludido numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Finalmente, en virtud a lo dispuesto por los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, 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 lo previsto por 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **GREGORIO CHÁVEZ CUEVA**; **REVOCANDO** la Carta Informativa de fecha 25 de setiembre de 2020; en consecuencia, **ORDENAR** a la **OFICINA DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - AMAZONAS** que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **OFICINA DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - AMAZONAS** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **GREGORIO CHÁVEZ CUEVA**.

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 por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

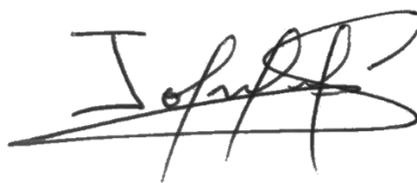
Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **GREGORIO CHÁVEZ CUEVA** y a la **OFICINA DE DISCIPLINA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - AMAZONAS**, de conformidad con lo previsto en el artículo 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 Presidenta



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: vlc