Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 000226-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02692-2021-JUS/TTAIP
Recurrente : **WILBER HUACASI HUAMAN**
Entidad : **CONGRESO DE LA REPUBLICA**
Sumilla : Declara infundado recurso de apelación

Miraflores, 26 de enero de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 02692-2021-JUS/TTAIP de fecha 14 de diciembre de 2021, interpuesto por **WILBER HUACASI HUAMAN** contra el correo electrónico de fecha 23 de noviembre de 2021, que adjunta el Oficio N° 108-2021-2022/JCMM-CR-CI/PEG-2021, mediante el cual el **CONGRESO DE LA REPUBLICA** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 8 de noviembre de 2021 con Registro N° WNJ211108

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 8 de noviembre de 2021 el recurrente solicitó a la entidad copia del plan de trabajo de la Comisión de Investigación creada para investigar las Elecciones Generales del 2021, presidida por el Congresista Jorge Montoya.

Mediante correo electrónico de fecha 23 de noviembre de 2021, la entidad remitió al recurrente el Oficio N° 108-2021-2022/JCMM-CR-CI/PEG-2021 a través del cual denegó la entrega de la información requerida, alegando que de conformidad con lo dispuesto por el tercer párrafo del literal a del artículo 88 del Reglamento del Congreso, las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas, añadiendo que los documentos que forman parte del archivo de la comisión investigadora y que sirven para el cumplimiento de su función, no pueden ser entregados a terceros porque se afectaría la reserva de las sesiones en las cuales serán analizadas, aprobados o utilizados para fundamentar sus conclusiones.

Con fecha 14 de diciembre de 2021 el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, manifestando que la entidad intenta aplicar una norma errada, pues ningún artículo del Reglamento del Congreso establece que los planes de las comisiones investigadoras son reservados o secretos, añadiendo que de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley de Transparencia, toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley.

Mediante la Resolución 000086-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[1] de fecha 12 de enero de 2022 se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio, solicitando a la entidad la remisión del expediente administrativo respectivo y la formulación de sus descargos, los cuales fueron presentados a esta instancia con fecha 25 de enero de 2022, reiterando la entidad que de conformidad con lo previsto por el tercer párrafo del artículo 88 del Reglamento del Congreso, las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas, interpretando que los integrantes de dichas comisiones se encuentran impedidos de divulgar el contenido de los documentos que forman parte de los respectivos expedientes.

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.

En este marco, el artículo 3 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-JUS[2], 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.

Asimismo, 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.

El segundo párrafo del artículo 13 del referido texto señala expresamente que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de dicha Ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 que los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

Cabe anotar que el numeral 6 del artículo 17 de la mencionada ley establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Por su parte, el artículo 88 del Reglamento del Congreso, referido al Procedimiento de Investigación, señala lo siguiente:

"El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas: (…)

---

[1] Resolución notificada a la entidad el 17 de enero de 2022.

[2] En adelante, Ley de Transparencia.

"Las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas. El levantamiento de la reserva sólo procede:

Cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias.
Cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados.
Cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional."

Añade el artículo 18° del mismo texto que los supuestos de excepción establecidos en los artículos 15°, 16° y 17° son los únicos en los que se puede limitar el derecho de acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra exceptuada del derecho de acceso a la información pública, en aplicación del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las citadas normas 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.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-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 esa línea, en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"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).

Así, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación contrario sensu, es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Ahora bien, en el presente caso el recurrente ha solicitado la agenda de trabajo de una comisión investigadora, habiendo denegado la entidad la referida solicitud alegando el artículo 88 del Reglamento del Congreso.

Sobre el particular, el numeral 6 del *artículo 17 de la Ley de Transparencia señala que constituye información reservada "Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República."*

Si bien dicha norma hace referencia a una *"Ley aprobada por el Congreso de la República"*, es pertinente anotar que el artículo 94° del Reglamento del Congreso señala que *"El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; …"*.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha admitido la naturaleza jurídica de Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, conforme se advierte de las sentencias recaídas, entre otras, en los Expedientes N° 00047-2004-PI/TC y N° 00013-2009-PI/TC:

<u>Expediente N° 00047-2004-PI/TC</u>

"23. El artículo 94.º de la Constitución dispone que:
"El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley (...)".

Sobre ello el Tribunal Constitucional ha establecido que:
(...) tal como lo establece expresamente el inciso 4) del artículo 200° de la Constitución, este Colegiado es competente para controlar la constitucionalidad del Reglamento del Congreso. En efecto, toda diferencia doctrinaria que pudiera existir respecto al lugar que ocupa el Reglamento del Congreso en el sistema de fuentes del derecho, no tiene lugar en el ordenamiento jurídico peruano, ya que la propia Carta Fundamental, en la disposición recién citada, ha establecido que dicha norma tiene rango de ley. Se trata, pues, de una fuente primaria del derecho y, como tal, sólo se somete a la Constitución.[41]

24. En igual sentido se manifestó respecto al Reglamento del Congreso, que este no sólo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica. Más precisamente:
(...) la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94.° de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica.[42]

(…)"

"15. Con relación al Reglamento del Congreso de la República y su reconocimiento como fuente normativa este Tribunal, refiriéndose al artículo 94º de la Constitución Política ha establecido que:

(...) tal como lo establece expresamente el inciso 4) del artículo 200° de la Constitución, este Colegiado es competente para controlar la constitucionalidad del Reglamento del Congreso. En efecto, toda diferencia doctrinaria que pudiera existir respecto al lugar que ocupa el Reglamento del Congreso en el sistema de fuentes del derecho, no tiene lugar en el ordenamiento jurídico peruano, ya que la propia Carta Fundamental, en la disposición recién citada, ha establecido que dicha norma tiene rango de ley. Se trata, pues, de una fuente primaria del derecho y, como tal, sólo se somete a la Constitución (Caso Sesenta y Cinco Congresistas de la República, Exp. N.º 0006-2003-AI/TC, fundamento 1).

16. En igual sentido se manifestó, respecto al Reglamento del Congreso, que este no sólo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica. Más precisamente:

(...) la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94.° de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica (Caso Ley de la Policía Nacional del Perú, Exp. N.º 0022-2004-AI/TC, fundamento 23).

(…)"

En consecuencia, para los efectos del numeral 6 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el Reglamento del Congreso califica como una ley que puede válidamente establecer excepciones al Principio de Publicidad de la información en poder de la Administración Pública.

Dicho esto, el artículo 88 del Reglamento del Congreso señala que las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas, añadiendo la norma que:

"El levantamiento de la reserva sólo procede:
Cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias.
Cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados.
Cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional."

En ese sentido, dicho artículo establece como regla la reserva de las sesiones de las comisiones investigadoras, y únicamente serán audiencias públicas, previo levantamiento de reserva, determinados supuestos que no afecten la intimidad, honra, dignidad personal, reserva tributaria o secreto bancario de los investigados o que no comprometa la seguridad nacional.

Por otro lado, sin perjuicio que la Agenda de Trabajo de la aludida Comisión Investigadora en la solicitud del recurrente haya sido aprobada o informada a todos sus miembros, el escenario en el cual se desarrolla, ejecuta, informa o se da cuenta de dicho cronograma, sus actividades y resultados, es precisamente las sesiones del grupo de trabajo que investiga las elecciones generales llevadas a cabo el año pasado.

Siendo ello así, tales actuaciones mantienen la calidad de reservadas, pues sostener lo contrario implicaría la publicidad de todos los documentos aprobados o elaborados en tales sesiones, o las declaraciones de las personas investigadas o testigos o terceros que se encuentren contenidas en documentos, interpretación que carece de sustento.

Sostener que únicamente son reservadas las sesiones de las comisiones investigadores, entendiéndose el momento físico de reunión, realización, debate y ocurrencia de las actuaciones, pero no los documentos que resulten de dichas sesiones dejarían sin contenido la disposición prevista por el citado artículo, por lo que tal apreciación resulta incorrecta.

En tal sentido, a criterio de este colegiado, la Agenda de Trabajo que contiene el cronograma, actividades, diligencias y otros detalles de las labores que ejecutara la referida comisión de trabajo, forma parte del contenido de sesión reservada previsto calificado por el artículo 88 del Reglamento del Congreso, debiendo desestimarse el recurso impugnatorio formulado por el recurrente.

Así, en virtud de lo dispuesto 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; asimismo, ante la ausencia de la Vocal Titular de la Primera María Rosa Mena Mena por descanso físico, interviene en la presente votación la Vocal Titular de la Segunda Sala de esta instancia Vanesa Vera Muente[3];

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación contenido en el Expediente N° 02692-2021-JUS/TTAIP interpuesto por **WILBER HUACASI HUAMAN** contra el **CONGRESO DE LA REPUBLICA.**

Artículo 2.- **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 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **WILBER HUACASI HUAMAN** y al **CONGRESO DE LA REPUBLICA,** de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

[3] En mérito a la Resolución N° 031200212020 del 13 de febrero de 2020 y al acta de Sala Plena de fecha 3 de agosto de 2020 y el Reglamento del Tribunal de Transparencia aprobado por Resolución Ministerial 161-2021-JUS.

<u>Artículo 4</u>.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente

VANESA VERA MUENTE
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: pcp