Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 001897-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01723-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **JOAN JOSÉ SOLANO VEGA**
Entidad : **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 16 de agosto de 2022

VISTO el Expediente de Apelación Nº 01723-2022-JUS/TTAIP de fecha 6 de julio de 2022, interpuesto por **JOAN JOSÉ SOLANO VEGA** contra la comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 5 de julio de 2022, mediante la cual la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** atendió la solicitud de acceso a la información pública encausada con Oficio N° 00015-2022-ARCC/RAIP de fecha 28 de junio de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de junio de 2022, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la Autoridad para la Reconstrucción, la siguiente información:

> *"Me dirijo a usted para saludarla cordialmente y manifestarles que, el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM aprueba el Plan de la Reconstrucción, el cual en su numeral 5. Transparencia (Principios) señala que "(...) se viene impulsando la creación de veedurías ciudadanas independientes que acompañen el proceso en el terreno".*
>
> *En ese sentido, en el marco de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se solicita la relación de las personas (nombres, apellidos y número de DNI) que integran las veedurías ciudadanas independientes (por departamento) que acompañen el proceso en el terreno (…)".*

A través del Oficio N° 00015-2022-ARCC/RAIP de fecha 28 de junio de 2022, la Autoridad para la Reconstrucción encausó la solicitud precedente a la entidad, a fin de que sea atendido conforme a lo previsto en la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Mediante comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 5 de julio de 2022, la entidad denegó la entrega de la información, conforme a los siguientes fundamentos:

> *"Sobre el particular, para la atención de su pedido la Subgerencia de Participación Ciudadana, en su calidad de unidad orgánica que posee la información, comunica que la información de los nombres, apellidos y DNI de los monitores ciudadanos de control que integran las veedurías ciudadanas por departamento (a nivel nacional),*

constituye información confidencial que no puede hacerse pública sin que afecte el derecho a la intimidad personal y familiar. Asimismo, refiere que el mecanismo de participación ciudadana de los monitores ciudadanos de control, se encuentra en la Directiva N° 044-2018-CG que fue aprobada por Resolución de Contraloría N° 044-2018-CG, modificada por Resolución de Contraloría N° 106-2020-CG de 13 de abril de 2020, donde se establece que voluntariamente los ciudadanos realizan acciones para coadyuvar al control gubernamental, en cuyo numeral 6.2.2. se precisa que: "Los monitores ciudadanos de control no tienen ningún tipo de relación laboral o contractual con la Contraloría, con la entidad a cargo de la ejecución de la obra, ni con la entidad que recibe la obra para su mantenimiento y operación; tampoco son funcionarios ni servidores públicos de éstas".

Siendo ello así, la Subgerencia de Participación Ciudadana sostiene que la participación del monitor es voluntaria y no reciben pago, ni contraprestación alguna, por la actividad social que se le encomienda, ni se encuentran inmersos en ninguna partida de ejecución pública del presupuesto del Estado, refiere que no son funcionarios públicos y que su participación voluntaria en las actividades sociales que realizan es de apoyo al control social.

Por tanto, acorde también al numeral 5 del artículo 13 de la Ley N° 29733 Ley de Protección de Datos Personales la Subgerencia de Participación Ciudadana comunica la denegatoria de su solicitud, por ser considerada información confidencial, prevista en el artículo 17, numeral 5 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo Nº 021-2019-JUS; lo que se hace de su conocimiento."

Con fecha 6 de julio de 2022, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, contra la citada comunicación electrónica, manifestando su desacuerdo respecto a los fundamentos expuestos por la entidad.

Mediante Resolución 001744-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[1], esta instancia solicitó a la entidad el expediente administrativo correspondiente a la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente y la formulación de sus descargos; requerimientos que fueron atendidos mediante escrito s/n de fecha 11 de agosto de 2022, en el cual expone que:

"1.3. Bajo dicho contexto, el acceso a la información pública encuentra limitaciones en las excepciones cuando se trata de información que afecte la intimidad personal, y las que expresamente se excluyan por ley; derecho que se encuentra protegido en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Esta excepción al acceso a la información pública, es acogida a su vez en 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-JUS, el cual establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información referida a los datos personales, cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.
(…)

1.6. Es pertinente mencionar, que el artículo 17 del TUO de la Ley 27806, sobre las excepciones al ejercicio al derecho al acceso a la información pública: información confidencial, en el numeral 5, establece que el derecho de acceso a la información pública, no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

[1] Resolución de fecha 25 de julio de 2022, notificada con Cédula de Notificación N° 7389-2022-JUS/TTAIP.

1.7. La información sobre los nombres, apellidos, DNI de los MCC que se solicita a través de Acceso a la Información Pública, constituye información confidencial que no puede ser publica sin que se afecte el derecho a la intimidad personal y familiar.

1.8. El derecho a la intimidad, es un típico derecho subjetivo que permite, la reserva de un espacio para la propia persona, el libre desarrollo de su personalidad, permite excluir del conocimiento público hechos o actos que atañen personalmente a un individuo, también implica que cierta información permanezca en su reducto personal, especialmente aquella vinculada a los quehaceres más sensibles, como asuntos de salud, de actividad social, así como también ideas políticas o asuntos económicos, entre otros.

1.9. Efectuada la precisión respectiva sobre la intimidad personal; ahora corresponde precisar el marco legal del mecanismo de Participación Ciudadana de los Monitores Ciudadanos de Control, el cual descansa en la Resolución de Contraloría N° 044-2018-CG que aprueba la Directiva N° 044-2018-CG de 08 de febrero de 2018, modificada por Resolución de Contraloría N° 106-2020-CG de 13 de abril de 2020, donde se establecen las acciones de control social que voluntariamente realizan los ciudadanos para coadyuvar al control gubernamental. En el numeral 6.2.2. de la referida directiva, se precisa que:

> *"Los monitores ciudadanos de control no tienen ningún tipo de relación laboral o contractual con la Contraloría, con la entidad a cargo de la ejecución de la obra, ni con la entidad que recibe la obra para su mantenimiento y operación; tampoco son funcionarios ni servidores públicos de éstas".*

1.10. La participación del MCC es voluntaria y no reciben pago, ni contraprestación alguna por la actividad social que se le encomienda, ni se encuentran inmersos en ninguna partida de ejecución pública del presupuesto del Estado, dejándose plenamente establecido que los MCC no son funcionarios públicos y que su participación voluntaria en las actividades sociales que realizan es de apoyo al control social.

1.11. En ese sentido; y siguiendo el cauce legal de protección a la intimidad personal, el numeral 5 del artículo 13 de la Ley N° 29733 Ley de protección de Datos Personales establece que: "Los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto. El consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco"; este dispositivo normativo crea una obligación al titular de la base de datos personales, de guardar confidencialidad respecto de los mismos y de sus antecedentes, la cual subsiste aún después de finalizadas las relaciones con el titular del banco de datos personales; siendo la única forma de ser relevado de dicha obligación, si media un documento de consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco del titular de los datos personales como lo indica el artículo 17 de la Ley N° 29733, para hacerlo público.

1.12. Frente a ello, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que, de proporcionarse un documento que incluya datos personales, este debería ser tachado o anonimizado, respecto al nombre, apellidos, DNI; dado que, como se ha dejado establecido en el considerando que antecede, se requiere tener un documento firmado con autorización expresa del titular de los datos personales que lo autorice.

1.13. Consecuentemente, como se ha fundamentado y desarrollado anteriormente, el pedido de información relacionado a los datos personales de los MCC (nombres, apellidos y DNI), implicaría una invasión a la intimidad personal y familiar, lo cual

está protegido tanto por la Constitución como por nuestro ordenamiento legal antes precisado, por lo que el pedido de información solicitado por el ciudadano Joan José Solano Vega, no pudo ser atendido por las razones precedentemente expuestas."

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 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 por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Así también, el artículo 10 de la citada ley señala 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 debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

Además, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece una limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, al restringir la entrega de la información confidencial relacionada con los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

Por último, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM[3], señala que cuando se denegara el 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información requerida por el recurrente, se encuentran incluida en la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

---

[2] En adelante, Ley de Transparencia.
[3] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

En concordancia con el mencionado numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el principio de publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, señala que toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

Sobre este punto, de acuerdo al Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú y desarrollado a nivel legal, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración pública, salvo que su ley de desarrollo constitucional, la Ley de Transparencia, indique lo contrario.

En esa línea, el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 2579-2003-HD/TC que "*la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción"*.

Esto implica que, para justificar adecuadamente dicha negativa y, en consecuencia, desvirtuar el principio de máxima divulgación o publicidad que rige sobre toda la información que la entidad haya creado, obtenido o que se encuentre en su posesión o bajo su control, la Administración Pública tiene la obligación de brindar una *"motivación cualificada"*, como lo señaló el referido colegiado en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC.

Igualmente, con el propósito de garantizar el suministro de información pública a los ciudadanos, corresponde a toda entidad pública, en virtud del artículo 13 de la Ley de Transparencia suministrar la información requerida de clara, precisa y completa. Siguiendo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de su sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC:

> *"A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa".*

En coherencia con lo anterior, este Tribunal sostiene que corresponde a toda entidad contestar de manera clara, precisa y completa las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

En el caso de autos, se aprecia que el recurrente en el marco del Decreto Supremo N° 091-2017-PCM que aprobó el Plan de la Reconstrucción, el mismo que dispuso la reconstrucción y construcción de la infraestructura pública y viviendas afectadas por desastres naturales y en dicho marco impulsó la creación de veedurías ciudadanas independientes que acompañen dicho proceso, solicitó la *"(…) relación de las personas (nombres, apellidos y número de DNI) que integran las veedurías ciudadanas independientes (por departamento) que acompañen el proceso en el terreno (…)"* y la entidad denegó su entrega al considerarla confidencial en aplicación del numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, sustentando su

decisión en la Hoja Informativa N° 000001-2022-CG/PC-JAG de fecha 30 de junio de 2022 de la Subgerencia de Participación Ciudadana, área poseedora de la información, en cuyo documento se señala lo siguiente:

> ***"2. ANÁLISIS***
> *(…)*
>
> *2.6. En ese sentido; y siguiendo el cauce legal de protección a la intimidad personal, el numeral 5 del artículo 13 de la Ley N° 29733 Ley de protección de Datos Personales establece que: "Los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto. El consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco"; este dispositivo normativo crea una obligación al titular de la base de datos personales, de guardar confidencialidad respecto de los mismos y de sus antecedentes, la cual subsiste aún después de finalizadas las relaciones con el titular del banco de datos personales; siendo la única forma de ser relevado de dicha obligación, si media un documento de consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco del titular de los datos personales como lo indica el artículo 17 de la Ley N° 29733, para hacerlo público.*
>
> *2.7. Frente a ello, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que, de proporcionarse un documento que incluya datos personales, este debería ser tachado o anonimizado [Fundamento 9 recaído en el expediente N° 02842-2021-PHDTC de 28 de febrero de 2022], respecto al nombre, apellidos, DNI; dado que, como se ha dejado establecido en el considerando que antecede, se requiere tener un documento firmado con autorización expresa del titular de los datos personales que lo autorice.*
>
> ***3. CONCLUSIONES***
>
> *3.1. Por tanto, como se ha fundamentado y desarrollado anteriormente, el pedido de información relacionado a los datos personales de los MCC (nombres, apellidos y DNI), implicaría una invasión a la intimidad personal y familiar, lo cual está protegido tanto por la Constitución como por nuestro ordenamiento legal precisado en la presente hoja informativa, por lo que el pedido de información solicitado por el ciudadano Joan José Solano Vega, no puede ser atendido por las razones precedentemente expuestas.*
> *(…)".* (subrayado agregado).

En atención a la excepción invocada por la entidad, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a 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 agregado)

El derecho a la intimidad personal y familiar se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 7 de la Constitución, conjuntamente con el derecho al honor, a la buena reputación y a la voz e imagen propias. A su vez, la Constitución en el inciso 6 de su artículo 2 ha reconocido el derecho a la autodeterminación informativa o protección de datos personales, al enunciar que toda persona tiene derecho a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

A manera de desarrollo constitucional, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales[4], define a los datos personales como *"(…) toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados",* asimismo el numeral 5 del artículo 2 de la misma norma establece que los datos sensibles son *"datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual"*.

En este marco, el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 003-2013-JUS[5], apunta que los datos personales se refieren a "*aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados",* en tanto, el numeral 6 de la misma norma, define a los datos sensibles como: "(…) *información relativa a datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad."*

Teniendo en cuenta ello, se concluye que únicamente se podrá restringir aquella información sobre las personas naturales que las identifica o las hace identificables, cuya divulgación afecta su intimidad personal o familiar, debiendo evaluarse en cada caso en concreto.

Sobre el particular, de acuerdo a Rubio, el objeto de protección del derecho a la intimidad *"[…] tendrá por misión el tutelar, no únicamente la reserva de la persona en cuanto ser psicofísico, sino también la de sus comunicaciones, la de sus relaciones afectivas más cercanas y profundas, y la de su hogar, esto es, del lugar donde se desarrolla su vida íntima, el espacio en el que se desenvuelve su existencia privada"*[6]. (subrayado agregado)

Por otro lado, Landa afirma que la intimidad es un derecho que tutela el ámbito de retiro, de recogimiento y de soledad de la persona, el que es necesario para que realice su personalidad, y que abarca hechos personales que no desea que sean conocidos[7].

En relación a los alcances de este derecho, Landa explica que comprende dos atributos subjetivos: uno negativo, que consiste en "*[…] excluir del conocimiento de terceros aquellos actos, hechos o ámbitos reservados a nuestra propia persona, en los cuales –estando solos o con nuestro entorno más cercano- desarrollamos libremente nuestra personalidad"*[8] y otro positivo que permite *"[…] controlar qué aspectos de nuestra privacidad o intimidad pueden ser objeto de conocimiento por parte de los demás, así como la forma en que la misma es expuesta y los límites de dicha exposición, ya que en tanto titulares del derecho, somos los autorizados a establecer qué se difunde o hace de conocimiento de terceros y qué no".*[9]

---

4 En adelante, Ley de Datos Personales.
5 En adelante, Reglamento de la Ley de Datos Personales.
6 RUBIO CORREA, Marcial. "Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011. Página 338.
7 LANDA ARROYO, César. "Derecho a la intimidad personal y familiar". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017. Página 87.
8 Ídem. Página 89.
9 Ibídem.

En relación a la dimensión positiva del derecho a la intimidad, el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento 22 de la sentencia recaída en el Expediente 03485-2012-AA/TC que:

> *"Por otro lado, los derechos a la intimidad y a la vida privada como también se ha puesto de manifiesto, no solo pueden ser vistos hoy desde una óptica material en el sentido de que queden protegidos bajo su ámbito normativo aquellos datos, actividades o conductas que materialmente puedan ser calificadas de intimas o privadas, sino también desde una óptica subjetiva, en la que lo reservado será aquello que el propio sujeto decida, brindando tutela no solo a la faz negativa del derecho (en el sentido del derecho a no ser invadido en ciertos ámbitos), sino a una faz más activa o positiva (en el sentido del derecho a controlar el flujo de información que circule respecto a nosotros). Bajo esta perspectiva, el derecho a la intimidad o el derecho a la vida privada, han permitido el reconocimiento, de modo autónomo también, del derecho a la autodeterminación informativa, que ha sido recogido en el artículo 2, inciso 6, de la Constitución y en el artículo 61 inciso 2 del Código Procesal Constitucional, o del derecho a la protección de los datos personales, tal como lo denomina la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.*
>
> *En el ejercicio del atributo positivo del derecho a la intimidad, se aprecia, entonces, que un ser humano tiene la capacidad de desarrollar y fomentar libremente su personalidad y es en este aspecto en el cual una persona determina libremente qué es su intimidad y qué no, definiendo los linderos de su vida privada."* (subrayado agregado)

Siendo ello así, se concluye que el derecho a la intimidad protege los aspectos más cercanos, profundos o privados de cada persona y de su familia, y que desea mantener en reserva.

Asimismo, atendiendo a la información requerida por el solicitante, cabe señalar que el artículo 6 de la Ley N° 30556, *"Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios"*, establece en su artículo 1: "*Declárase prioritaria, de interés nacional y necesidad pública la implementación de un Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios, en adelante El Plan, con enfoque de gestión del riesgo de desastres, para la reconstrucción y construcción de la infraestructura pública y viviendas afectadas por desastres naturales con un nivel de emergencia 4 y 5, así como para la implementación de soluciones integrales de prevención"*, norma que recoge las nociones de transparencia y responsabilidad, bajo la siguiente disposición:

> *"**Artículo 6. Transparencia y Responsabilidad***
>
> *6.1 La Autoridad, los Ministerios, los Gobiernos Regionales y Locales, y en general, los pliegos ejecutores conforme a lo establecido en la presente Ley, son responsables de su debida aplicación. Asimismo, deben publicar, en sus respectivos portales institucionales y en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, un informe del avance de la ejecución física y financiera de los proyectos, el cual deberá ser actualizado permanentemente.*
>
> *6.2 El informe de avance de la ejecución física y financiera de los proyectos (consultorías y obras) deberá contener, como mínimo: a) nombre del proyecto u obra; b) ubicación de la obra o proyecto; c) tiempo de ejecución previsto; d) fecha de inicio y finalización de la obra o proyecto previsto; e)*

fecha de inicio y finalización de la obra o proyecto en ejecución; f) nombre de la entidad responsable de la obra o proyecto; g) nombre de la contratista, de ser el caso; h) nombre del supervisor de la obra; i) presupuesto base de la obra o proyecto; j) estado de la obra; k) avance físico; l) avance financiero ejecutado; y m) pagos efectuados a la empresa contratista, de ser el caso.

6.3 El Director Ejecutivo de la Autoridad asiste cada seis (6) meses a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a informar sobre los avances y el cumplimento del Plan."

Asimismo, el artículo 4 de la citada ley, señala que, entre otras funciones, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, *"h) Implementa mecanismos de transparencia y monitoreo físico y financiero de los proyectos"*.

Concordante con ello, el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM, *"Decreto Supremo que aprueba el Plan de Reconstrucción al que se refiere la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios",* contempla en el numeral 5 del citado plan, el principio de transparencia, el cual señala que:

"El Plan será ejecutado con estricto apego a los más altos estándares y prácticas en materia de transparencia. Para ello, se ha previsto la puesta en marcha de una página web de transparencia que le permita a la ciudadanía realizar seguimiento detallado de todos los proyectos ejecutados. Del mismo modo, se viene impulsando la creación de veedurías ciudadanas independientes que acompañen el proceso en el terreno. Finalmente, se está coordinando con la Contraloría General de la Republica la puesta en marcha de un plan de trabajo y acompañamiento a las labores de la RCC". (subrayado agregado)

En esa línea, mediante la Resolución de Contraloría Nº 044-2018-CG de fecha 8 de febrero de 2018, se aprobó la Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL[10] *"Participación Voluntaria de Monitores Ciudadanos de Control en la Reconstrucción con Cambios",* cuyo objetivo es *"Establecer como una modalidad del mecanismo de veeduría ciudadana, la participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control en la ejecución de obras a realizarse en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, definiendo las etapas de su intervención y las disposiciones que regulan su desarrollo"*. (subrayado agregado)

El numeral 6.2.1 de la citada directiva señala que los monitores ciudadanos de control *"son aquellas personas naturales voluntarias acreditadas por la Contraloría que participan, conforme a la presente Directiva, en forma cívica a favor de la comunidad, ejerciendo el control social sobre la ejecución de las obras en el marco del Plan de Acción de Control de la Reconstrucción con Cambios"*, en tanto, el numeral 6.2.2., precisa que:

"Los monitores ciudadanos de control no tienen ningún tipo de relación laboral o contractual con la Contraloría, con la entidad a cargo de la ejecución de la obra, ni con la entidad que recibe la obra para su mantenimiento y operación; tampoco son funcionarios ni servidores públicos de éstas.

La participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control consiste en visitar las obras en ejecución y verificar en campo que éstas se realicen

[10] En adelante, Directiva.

de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, considerando para ello, los lineamientos establecidos por la Contraloría. Los resultados de su participación son reportados a la Contraloría, a través de los mecanismos tecnológicos que ésta establece.

La Contraloría procesa y evalúa la información proporcionada y, en los casos que corresponda, comunica a la entidad la existencia de situaciones de incumplimiento, a fin que la misma adopte las medidas correctivas que considere pertinentes, o de ser el caso, programa los servicios de control que estime necesarios*, en el marco de su autonomía técnica y funcional. (…)".* (subrayado agregado)

Además, el numeral 6.2.4 de la Directiva, apunta que la participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control se rige entre otros principios por el de "Reserva", el cual señala que *"los monitores ciudadanos de control se encuentran comprometidos a no revelar ni difundir información a la que tienen acceso, hasta que la misma no haya sido previamente publicada por la Contraloría. Asimismo, la información obtenida no puede usarse con fines económicos, políticos, partidarios o electorales, ni para fines o intereses personales, de terceros o de cualquier otra naturaleza"*. (subrayado agregado)

Cabe agregar que de acuerdo al numeral 7 de la Directiva, se contemplan disposiciones específicas referidos a la selección del monitor ciudadano de control, estableciéndose la etapa de convocatoria, verificación de requisitos y capacitación. En esta última etapa (capacitación), de acuerdo al literal c) del numeral 7.1, el *"ciudadano que resulte apto participa en el programa de capacitación de la ENC, en el cual se brinda los conocimientos necesarios y las instrucciones para la participación voluntaria como monitor ciudadano de control. Al término de la capacitación, la ENC expide la constancia correspondiente al ciudadano que aprueba dicha capacitación."* (subrayado agregado)

Por último, el numeral 7.3 de la Directiva, señala que *"Conforme al principio de publicidad establecido en el literal p) del artículo 9º de la Ley Nº 27785, la Contraloría publicará en el portal web institucional (www.contraloria.gob.pe) los resultados de la participación de los monitores ciudadanos de control. La difusión de los resultados se efectuará de manera oportuna, conforme a las disposiciones emitidas por la Contraloría y la normativa vigente"*, mientras que el numeral 7.6 agrega que la *"La Contraloría reconoce la participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control, otorgándoles la certificación por su participación y contribución en el progreso y bien común de la sociedad. Asimismo, reconoce la participación destacada de los monitores ciudadanos del control, otorgándoles, en los casos que corresponda, becas para las actividades académicas descentralizadas que realice la ENC, conforme a los lineamientos determinados por la Contraloría, entre otros reconocimientos que establezca"*. (subrayado agregado)

Al amparo de las normas antes desarrolladas, se aprecia que la intervención de los monitores ciudadanos de control se encuentra regulada en la Ley N° 30556 y el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM, siendo la Contraloría General de la República la encargada de su acreditación, previa superación de las etapas de convocatoria, verificación de requisitos y capacitación. Asimismo, no obstante que los monitores no tienen ningún tipo de relación laboral o contractual con la Contraloría General de la República, se encuentran sujetos a sus lineamientos, debiendo reportarle el resultado de sus acciones, encontrándose además prohibidos de develar información a la que tienen acceso, hasta que la misma no haya sido previamente publicada por la Contraloría, no habiendo establecido dicha norma el carácter confidencial de su identidad.

En tal sentido, el rol de los monitores ciudadanos de control, no se ejerce en el ámbito privado de su intimidad personal o familiar, sino por el contrario, resulta de interés público en la medida que coadyuvan con el control gubernamental y a través de su intervención se concreta la participación ciudadana en la gestión pública, cuya finalidad es el beneficio de la comunidad y dicha labor resulta concordante con el principio de participación ciudadana que rige el ejercicio del control gubernamental, recogido en el literal q)[11] del artículo 9 de la Ley N° 27785[12] en los siguientes términos: *"Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental (…) q) La participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental".*

Teniendo en cuenta ello, cabe señalar que, conforme al Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 950-00-HD/TC, el Tribunal Constitucional estableció que para denegar el acceso a la información no es suficiente invocar una excepción prevista en la ley de la materia:

> *"[…] el solo hecho de que una norma o un acto administrativo, como en el presente caso, atribuya o reconozca la condición de seguridad nacional a una información determinada, no es razón suficiente, en términos constitucionales, para denegar el acceso a la misma; por el contrario, es siempre indispensable examinar si la información calificada de reservada reviste realmente o no tal carácter, acudiendo para tal efecto al principio constitucional de razonabilidad.* (subrayado agregado)

Asimismo, en el Fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05173-2011-PHD/TC, dicho colegiado determinó que *"[…] no basta con alegarse que la información pueda afectar la seguridad y/o poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas, sino que ello debe ser meridianamente acreditado."* (subrayado agregado)

En el caso de autos, se aprecia que la entidad ha denegado la entrega de la información requerida por el recurrente, únicamente invocando el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia y el numeral 5 del artículo 13 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales sin precisar en qué medida la publicidad de los nombres, apellidos y números de documentos de identidad de los monitores ciudadanos de control vulneran su intimidad personal y familiar.

Igualmente, en los argumentos de descargos y la Hoja Informativa N° 000001-2022-CG/PC-JAG emitida por la Subgerencia de Participación Ciudadana, la entidad hace alusión al pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 9 recaído en el Expediente N° 02842-2021-PHDTC de 28 de febrero de 2022, concluyendo que la información requerida es confidencial; sin embargo, la citada sentencia, contempla los siguientes fundamentos:

> *"8. En el caso de autos, se verifica que el demandante solicitó a la entidad emplazada se le proporcione una copia certificada del Contrato de Trabajo n.° 001-2012-SERVIR, de fecha 11 de enero de 2012, suscrito por la Dra. Magali Ella Meza Mundaca, sin que se encuentre tachado o anonimizado el domicilio de la señora Meza Mundaca, que es la persona que suscribió el citado contrato.*
>
> *9. Conforme a lo señalado, podemos afirmar que la entidad emplazada realizó el procedimiento de anonimización respecto del domicilio de la persona que suscribió el contrato de trabajo solicitado por el actor, en*

[11] *"q) La participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental".*

[12] Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

> *atención a que la titular de dicho dato personal –quien no es el demandante– no ha brindado autorización para brindar dicha información a un tercero, razón por la que correspondía, su protección frente al requerimiento de una persona ajena a dicha información."* (subrayado agregado)

De una lectura integral de la citada sentencia, se advierte que la controversia sometida a conocimiento del citado Tribunal, versa sobre la entrega del dato personal referido al domicilio de una persona natural, y no como lo asevera la entidad, al señalar que dicha restricción comprende a los nombres, apellidos y número de documento de identidad; siendo errada la referencia jurisprudencial señalada, al dilucidarse una materia distinta al caso de autos.

Finalmente, resulta necesario recordar que el artículo 10 de la Ley de Transparencia prescribe que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. En mérito a dicha premisa, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, respecto al derecho de acceso a la información pública, lo siguiente:

> *"12. (…) Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como información pública, no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva".* (subrayado agregado)

Por lo expuesto, habida cuenta que la entidad no ha negado la existencia de la información requerida, sino que ha declarado que se encuentra en su posesión, y no habiendo brindado una motivación cualificada conforme a la ley de la materia y a los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, para sustentar su confidencialidad, la presunción de publicidad que recae sobre la información requerida por el recurrente se encuentra vigente, al no haber sido desvirtuada, debiéndose estimar el recurso de apelación formulado y ordenar su entrega en la forma y modo requerido, previo pago del costo de reproducción, de ser el caso.

Finalmente, en virtud a 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.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo Nº 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 **JOAN JOSÉ SOLANO VEGA** contra la comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 5 de julio de 2022; en consecuencia, **ORDENAR** a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** que entregue la información requerida por el recurrente, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** que, en un plazo máximo de siete (7) 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 **JOAN JOSÉ SOLANO VEGA** y a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes citada.

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

PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente

MARIA ROSA MENA MENA
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:mmm/jcchs