



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002144-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02172-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **JORGE LUIS ROJAS OCHOA**
Entidad : **FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (SALUDPOL)**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 20 de setiembre de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 02172-2022-JUS/TTAIP de fecha 31 de agosto de 2022, interpuesto por **JORGE LUIS ROJAS OCHOA**¹, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública encausada al **FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (SALUDPOL)** el 12 de agosto de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de agosto de 2022, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente presentó su solicitud ante el Ministerio del interior, requiriendo se remita a su correo electrónico "(...) *UNA (01) COPIA CERTIFICADA en formato pdf, de la Auditoría realizada a los "Estados Financieros de SALUDPOL" (completos), por parte del estudio "JARA Y ASOCIADOS CONTADORES PÚBLICOS SOC. CIVIL"-2017*". (sic)

Que, de autos se advierte que el Ministerio del Interior, con Oficio N° 001825-2022/IN/SG/OACGD de fecha 12 de agosto de 2022, encausó el requerimiento de información al Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú (SALUDPOL)², lo cual fue comunicado al recurrente con la Carta N° 002758-2022/IN/SG/OACGD de fecha 15 de agosto de 2022.

El 31 de agosto de 2022, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante la Resolución N° 002081-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA³ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente

¹ En adelante, el recurrente.

² En adelante, la entidad.

³ Resolución de fecha 6 de setiembre, la cual fue debidamente notificada a la Mesa de Partes Virtual de la entidad: mesadepartes@saludpol.gob.pe, el 13 de setiembre de 2022 a horas 15:09, con confirmación de recepción en la misma fecha a horas 15:51, generándose la Hoja de Trámite N° 20220111940, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento

administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos⁴, los cuales a la fecha de emisión de la presente resolución no han sido presentados.

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 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-JUS⁵, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar finalmente 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información requerida por el recurrente constituye información pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega.

2.2 Evaluación

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

“(…)

5. *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*

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.

⁴ Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes Física y Virtual correspondiente al día de hoy.

⁵ En adelante, Ley de Transparencia.

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 esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

“(…)

8. *(…) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.*

Sobre el particular cabe mencionar que, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que:

“(…)

5. *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.* (subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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:

“(…)

13. *(…) 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, 4 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)

Dentro de ese contexto, 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.

Se advierte de autos, que el recurrente solicitó a la entidad que se remita a su correo electrónico "(...) *UNA (01) COPIA CERTIFICADA en formato pdf, de la Auditoría realizada a los "Estados Financieros de SALUDPOL" (completos), por parte del estudio "JARA Y ASOCIADOS CONTADORES PÚBLICOS SOC. CIVIL"-2017*". (sic)

Por ello, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, el recurrente, interpuso el recurso de apelación materia de análisis, solicitando la entrega de la información requerida.

Al respecto, habiéndose cumplido el plazo establecido en el literal b) del artículo 11 de la Ley de Transparencia para atender la solicitud del recurrente, se advierte de autos que la entidad ha omitido indicar que no cuenta con la información requerida, no tiene la obligación de poseerla o, teniéndola en su poder, no acreditó la existencia de algún supuesto de excepción previsto en la Ley de Transparencia para su denegatoria, por lo que la Presunción de Publicidad respecto de la información solicitada se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada; a pesar que corresponde a las entidades la carga de la prueba respecto a las excepciones del derecho de acceso a la información pública requerida por los ciudadanos.

En atención a la información requerida por el recurrente, cabe señalar que, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

En esa línea, cabe indicar que el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Transparencia precisa 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"; por ello, el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 09378-2013-PHD/TC y en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD, el Tribunal Constitucional interpretó dicho artículo de la siguiente manera: "(...) 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 nuestro)

Asimismo, cabe precisar que en cuanto a los estados financieros, se tiene que tener en cuenta lo señalado por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, a través de la Opinión Consultiva N° 23-2019-JUS/DGTAIPD, en sus numerales del 9 al 17, refiere que la información referente a las cuentas bancarias de las entidades

públicas no se encuentra protegida por el secreto bancario señalado en el numeral 2 del artículo 17 del TUO de la LTAIP, tal como se describe a continuación:

“(…)

9. *Uno de los supuestos de excepción es el regulado en el artículo 17 numeral 2 del TUO de la LTAIP, el cual señala que el derecho de acceso a la información no podrá ser ejercido respecto a la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil.*
10. *Sobre el secreto bancario, el artículo 140 de la Ley N° 26806, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante SBS) establece que las empresas del sistema financiero, así como sus directores y trabajadores, tienen prohibido brindar información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los supuestos consignados en los artículos 142 y 143, referidos a la información no comprendida dentro del secreto bancario y al levantamiento del secreto bancario, respectivamente.*
11. *Por su parte, el Tribunal Constitucional ha indicado que el secreto bancario es una manifestación del derecho a la intimidad de toda persona natural o jurídica, de derecho privado. Por lo tanto, y a diferencia de lo que sucede con la información pública, tratándose del conocimiento de información vinculada a la vida privada de una persona, “la regla es siempre el secreto o su confidencialidad, en tanto que su publicidad, la excepción”. Cabe mencionar que el Tribunal también ha señalado que todo derecho admite restricciones o limitaciones en lo referido a su contenido “no esencial”; en ese sentido, se contemplan posibles afectaciones al secreto bancario siempre que sirvan a fines constitucionalmente legítimos.*
12. *Respecto a la disposición de los fondos o recursos públicos, el Tribunal Constitucional ha señalado que es inobjetable que haya un interés de la ciudadanía inclusive ha precisado que conocer el tipo de decisiones que adoptan las agencias estatales y como se gastan los recursos públicos no es un tema indiferente a la opinión pública de una sociedad democrática.*
13. *Contrariamente, también el tribunal Constitucional ha expresado que nos encontramos ante información confidencial tutelada por el secreto bancario, en el caso de los movimientos financieros (destino uso y tipo de gasto) que una universidad realiza en el ejercicio de su derecho a la libertad de autoorganización en una entidad bancaria.*
14. *Ante criterios completamente contradictorios, cabe recurrir al tratamiento que otras legislaciones otorgan al tema de análisis. Así tenemos que en el ámbito regional, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica ha señalado que el secreto bancario y bursátil no puede ser utilizado como obstáculo para acceder a información de carácter público cuando se trata de fondos públicos. En ese sentido se señala que:*

“tal denegación de información resulta contraria a los principios constitucionales de transparencia y publicidad administrativas, por lo que al existir un límite constitucionalmente impuesto al secreto bursátil en materia de inversión y compromisos financieros de carácter público a futuro, esa negativa deviene a su vez en una violación al derecho de acceso a la información pública según se establece en el derecho de la Constitución. Esto resulta particularmente relevante en un contexto general que propende a brindar cada vez mayor protección al acceso a la información como una herramienta de particular utilidad para garantizar la transparencia de la actividad administrativa.

15. *Es claro que aun cuando lo resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica no es vinculante para nuestro país, sirve de parámetro para interpretar el alcance de este supuesto.*
16. *En virtud de ello, esta Dirección General considera que la información referente a las cuentas bancarias de las entidades públicas es de acceso a la ciudadanía debido a la naturaleza pública de sus fondos. En ese sentido, es información que no se encuentra protegida por el secreto bancario señalado en el artículo 17 numeral 2 del TUO de la LTAIP. Cabe mencionar que se podrá tener el acceso en tanto no contenga otra información que se encuentre dentro del marco de las demás excepciones señaladas en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la LTAIP.*
17. *Finalmente, cabe precisar que las solicitudes de acceso pueden realizarse a las entidades señaladas en los artículos 2 y 8 del TUO de la LTAIP. En ese sentido, la solicitud para obtener información referente a las cuentas bancarias de una entidad pública, puede dirigirse a la entidad pública titular de la cuenta o a otra entidad pública que posea información, más no a una entidad bancaria privada". (subrayado agregado)*

En ese contexto, es preciso señalar que la información requerida, por el recurrente, la cual versa sobre la obtención de una copia certificada en formato pdf, de la Auditoría realizada a los estados financieros de SALUDPOL, por parte del estudio "Jara y Asociados Contadores Públicos Soc. Civil" correspondiente al año 2017, es de acceso público.

No obstante, cabe la posibilidad que dicha documentación pueda contener datos personales o sensibles que cuya divulgación o entrega en el marco de la Ley de Transparencia podría afectar su derecho a la intimidad personal y familiar.

Ahora bien, con relación a la protección de información de naturaleza íntima, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 7, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, analizó la entrega de la ficha personal de una servidora pública, documento que contiene información de carácter público como son los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas, así como datos de carácter privado, entre otros, los datos de individualización y contacto, siendo posible tachar éstos últimos y de esa forma 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 atención a lo expuesto, cabe destacar que en caso de existir en un documento información pública y privada, esta última debe separarse o tacharse a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, ello acorde con el artículo 19^o de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega al recurrente de la información pública requerida⁷, tachando, de ser el caso, la información confidencial, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 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.

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 dispuesto⁸ por el artículo 6 y en 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

⁶ "Artículo 19.- Información parcial
En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento".

⁷ Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

⁸ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses; asimismo, ante la ausencia de la Vocal Titular de la Primera Sala María Rosa Mena Mena interviene en la presente votación la Vocal Titular de la Segunda Sala de esta instancia Vanessa Luyo Cruzado⁹;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **JORGE LUIS ROJAS OCHOA**; y, en consecuencia, **ORDENAR al FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (SALUDPOL)** que entregue la información pública solicitada 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 al **FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (SALUDPOL)** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **JORGE LUIS ROJAS OCHOA**.

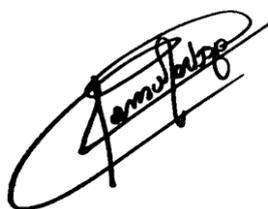
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JORGE LUIS ROJAS OCHOA** y al **FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (SALUDPOL)**, 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).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

vp: uzb

⁹ Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, así como a la designación formulada de acuerdo a lo establecido en el Artículo 1 de la Resolución N° 031200212020 de fecha 13 de febrero de 2020; así como lo acordado en el Acta de Sala Plena de fecha 3 de agosto de 2020.