Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002984-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente	:	03055-2022-JUS/TTAIP
Recurrente	:	**CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU**
Entidad	:	**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**
Sumilla	:	Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 22 de diciembre de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 03055-2022-JUS/TTAIP de fecha 30 de noviembre de 2022, interpuesto por la **CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES** con fecha 19 y 28 de octubre de 2022, con registros 324217, y 331842, respectivamente.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fechas 19 y 28 de octubre 2022, la recurrente solicitó a la entidad que se le otorgue copia certificada de la siguiente información:

"Solicitamos copia certificada de respuesta a CARTA DE CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU (CSP), de fecha 17 de agosto del 2022, presentado por mesa de partes, registrado con ingreso N° 257399[1].
Solicitamos copia certificada de informe del área de vulnerabilidad de migraciones, referente a la actual situación de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA[2].
Solicitamos copia de Resolución N° 57116-2022JZ16LIM-MIGRACIONES, del área de fiscalización, relacionado con la actual situación de vulnerabilidad de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA[3].
Asimismo, solicitamos copia documentada de las acciones que habría tomado el área de vulnerabilidad de migraciones, sobre el tramite que viene realizando la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA en la renovación de su carnet de extranjería[4]."

En relación a la solicitud de información presenta con fecha 19 de octubre de 2022, la entidad emitió la Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES, enviada con fecha 27

[1] En adelante, ítem 1
[2] En adelante, ítem 2
[3] En adelante, ítem 3
[4] En adelante, ítem 4

de octubre de 2022, a los correos de la recurrente confederacioncsp@gmail.com y cesareoperu2014@gmail.com, indicando lo siguiente:

"(…) el equipo de certificaciones de la Unidad de Gestión Documental mediante el Informe 000096-2022-JAV-UGD-MIGRACIONES de fecha 26 de octubre de 2022, señaló que deberá abonar el importe de S/.30.50 con el código 07561 en el Banco de la Nación o en págalo.pe, luego deberá ingresar a la Agencia Digital de Migraciones, el recibo de pago debe registrar el mismo tipo y número de documento con el que ingresó a la agencia digital.
El cual está establecido en el Texto Único Ordenado de Procedimiento Administrativos – TUPA de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACCIONES.
Asimismo, la Jefatura Zonal de Lima mediante el Memorando N° 056386-2022-JZ16LIM-MIGRACIONES de fecha 27 de octubre de 2022, señaló que la información requerida de los puntos 1 a 4, se encuentra dentro de la excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información establecido en el artículo 17, inciso 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública – Ley N° 27806, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, por constituir información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar de la ciudadana AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA, no evidenciándose de la solicitud presentada autorización expresa de la titular para el tratamiento de sus datos personales, motivos por el cual no es posible remitir lo solicitado, de conformidad con lo establecido en el inciso cinco del articulo 171 del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública.
Es preciso mencionar que, solo quien es titular de los datos personales tiene el derecho de acceder, rectificar, cancelar, oponerse y brindar un tratamiento objetivo a sus datos personales. Su representante legal, acreditado como tal, también podrá hacerlo. Por lo que esta información es confidencial, hasta que sea autorizada por su titular.
En ese sentido, de conformidad con lo que establece la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública, se da por atendida su solicitud (…)."

A fin de cumplir con lo indicado en la referida Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES, con fecha 28 de octubre de 2022, la recurrente comunicó a la entidad que adjuntaba el pago correspondiente por concepto de copias certificadas por el monto de S/. 30.50 soles, lo cual se aprecia en autos.

A través de la Carta N° 000485-2022-TP-MIGRACIONES de fecha 3 de noviembre de 2022, remitida a la recurrente en la misma fecha, con sustento en el Informe N° 000099-2022-JAV-UGD-MIGRACIONES comunica a la recurrente lo siguiente:

"(…) el equipo de Certificaciones de la Unidad de Gestión Documental mediante el Informe N° 000099-2022-JAV-UGD-MIGRACIONES de fecha 02 de noviembre de 2022, señaló que todo ciudadano que requiera tramitar las Copias Certificadas de documentos archivados contenidos en los expedientes seguidos ante MIGRACIONES deberá de abonar la tasa correspondiente e ingresar a la Agencia Digital de Migraciones https://agenciavirtual.migraciones.gob.pe/agencia-virtual/identidad. Además, la solicitud presentada a través de la carta S/N con número de Registro N° 331842, suscrita por Confederación Sindical de Trabajadores del Perú, no procede al ser un Tramite TUPA, el cual debe ser ingresado con los requisitos establecidos a mesa de partes, a través de la Agencia Digital por una persona Natural. (…)

En ese sentido, de conformidad con lo que establece la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica, se da por atendida su solicitud (…).”

A su vez, el Informe N° 000099-2022-JAV-UGD-MIGRACIONES de fecha 02 de noviembre de 2022 indica que:

“(…) 2.4 Según lo manifestado por la Confederación Sindical de Trabajadores del Perú, en la cual indica: “Que con carta de fecha 27 de octubre del 2022, su representada señala: que “LA CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU (CSP) deberá de abonar el importe de S/. 30.50 soles con el código 07561 en el banco de la nación, para poder obtener las copias solicitadas”
En ese contexto, el suscrito informa lo siguiente:

- *En relación a lo expuesto párrafos anteriores, el tramite lo debe realizar una PERSONA NATURAL, la cual deberá abonar el importe de S/.30.50 con el código 07561 en el Banco de la Nación o en págalo.pe, luego deberá ingresar a la Agencia Digital de Migraciones, el recibo de pago debe registrar el mismo tipo y número de documento con el cual ingresó a la agencia digital*

  Nota:
- *El tramite lo debe realizar una persona natural*
- *Ser parte del respectivo procedimiento administrativo. También puede realizarse mediante apoderado o figura legal afín, que acredite su condición de tal.*
- *De ser solicitado por una tercera persona, deberá adjuntar carta poder de la Beneficiaria del Expediente, con su copia de su DNI, completar el Formulario F-SPE-001*

(…)
Cabe recordar que es un TRAMITE TUPA
(…)
III.CONCLUSION
De la solicitud presentada a través de la carta S/N con número de Registro N° 331842, suscrita por Confederación Sindical de Trabajadores del Perú, no procede al ser un Tramite TUPA, el cual debe ser ingresado con los requisitos establecidos a mesa de partes, a través de la Agencia Digital por una persona Natural (…)”

Con fecha 29 de noviembre de 2022, la recurrente en aplicación del silencio administrativo negativo, presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, que fue remitido a esta instancia con el Oficio N° 000059-2022-TP-MIGRACIONES con fecha 30 de noviembre de 2022.

Mediante la Resolución 002860-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 5 de diciembre de 2022[5], se admitió a trámite el citado recurso de apelación y se requirió a la entidad la formulación de sus descargos y la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, los cuales fueron presentados con fecha 21 de diciembre de 2022, a través del Oficio N° 000061-2022-TP-MIGRACIONES reiterando los argumentos expuestos al atender las solicitud, agregando que:
“(…) en la solicitud de fecha 28 de octubre de 2022, el recurrente menciona en la referencia de su documento, la Carta 472-2022-TP-MIGRACIONES el mismo que fue debidamente notificado el 27 de octubre de 2022; por lo que, se puede valorar y

[5] Notificada a la entidad a través de la mesa de partes virtualhttps://agenciavirtual.migraciones.gob.pe/agencia-virtual/identidad, con fecha 16 de diciembre de 2022, mediante Cédula de Notificación N°11901-2022-JUS/TTAIP, con acuse de recibo de la misma fecha, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS.

analizar que se brindó atención a lo solicitado dentro del plazo oportuno, el mismo que fue notificado correctamente al correo señalado por el recurrente y recibiendo automáticamente el acuse de recibo."

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

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.
Cabe anotar 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 consiste en determinar si la respuesta otorgada por la entidad se encuentra dentro de los alcances de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

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.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC señaló que:

[6] En adelante, Ley de Transparencia.

"[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental." (subrayado agregado)

De allí que 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 en que su ley de desarrollo constitucional, la Ley de Transparencia, indique lo contrario.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 15 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 señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

> *"6. Al no haberse fundamentado aunque sea mínimamente, las razones por las cuales el derecho a la privacidad de don Humberto Elías Rossi Salinas justificaría que dicha información se mantenga en reserva, es evidente que el proceder del ad quem ha sido arbitrario más aún si se tiene en consideración en virtud del mencionado principio de máxima divulgación, que la información almacenada en los registros de la Administración se presume pública; por tanto la destrucción de tal presunción requiere de una motivación cualificada en atención al carácter restrictivo con que dichas excepciones deben ser interpretadas."* (subrayado agregado)

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 denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

En el presente caso, la recurrente solicitó la información descrita en los antecedentes de la presente resolución, y la entidad atendió la solicitud con la Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES de fecha 27 de octubre de 2022 y la Carta N° 000485-2022-TP-MIGRACIONES de fecha 3 de noviembre de 2022, no obstante, la recurrente presentó el recurso de apelación materia de análisis en aplicación del silencio administrativo negativo alegando que la información solicitada no le fue otorgada, y notificado dicho recurso a la entidad, esta remite sus descargos indicando que atendió la solicitud con la Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES con fecha 27 de octubre de 2022, y con la Carta N° 000485-

2022-TP-MIGRACIONES con fecha 3 de noviembre de 2022, enviadas ambas al correo electrónico de la recurrente.

Al respecto, se advierte de autos que a través de la Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES enviada al correo de la recurrente con fecha 27 de octubre de 2027 se comunicó lo siguiente:

"(…) Mediante la presente, tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, por medio del cual solicitó lo siguiente:
*"**Copia certificada** de respuesta a CARTA DE CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU (CSP), de fecha 17 de agosto del 2022, presentado por mesa de partes, registrado con ingreso N° 257399.*
***Copia certificada** de informe del área de vulnerabilidad de migraciones, referente a la actual situación de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA.*
Copia de la resolución del área de fiscalización, relacionado con la actual situación de vulnerabilidad de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA.
Asimismo, solicitamos copia documentada de las acciones que habría tomado el área de vulnerabilidad de migraciones, sobre el caso de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA. (…)."

Al respecto, el equipo de certificaciones de la Unidad de Gestión Documental mediante el Informe 000096-2022-JAV-UGD-MIGRACIONES de fecha 26 de octubre de 2022, señaló que deberá abonar el importe de S/.30.50 con el código 07561 en el Banco de la Nación o en págalo.pe, luego deberá ingresar a la Agencia Digital de Migraciones, el recibo de pago debe registrar el mismo tipo y número de documento con el que ingresó a la agencia digital.
El cual está establecido en el Texto Único Ordenado de Procedimiento Administrativos – TUPA de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACCIONES.

Asimismo, la Jefatura Zonal de Lima mediante el Memorando N° 056386-2022-JZ16LIM-MIGRACIONES de fecha 27 de octubre de 2022, señaló que la información requerida de los puntos 1 a 4, se encuentra dentro de la excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información establecido en el artículo 17, inciso 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública – Ley N° 27806, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, por constituir información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar de la ciudadana AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA, no evidenciándose de la solicitud presentada autorización expresa de la titular para el tratamiento de sus datos personales, motivos por el cual no es posible remitir lo solicitado, de conformidad con lo establecido en el inciso cinco del artículo 171 del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Es preciso mencionar que, solo quien es titular de los datos personales tiene el derecho de acceder, rectificar, cancelar, oponerse y brindar un tratamiento objetivo a sus datos personales. Su representante legal, acreditado como tal, también podrá hacerlo. Por lo que esta información es confidencial, hasta que sea autorizada por su titular.
En ese sentido, de conformidad con lo que establece la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública, se da por atendida su solicitud (…)." [SIC] (Subrayado agregado)

De ello se advierte que, si bien en la entidad indica haber atendido la solicitud con la citada carta, en esta se señala que a fin de entregarle la información requerida debe abonarse el importe de S/.30.50 con el código 07561 en el Banco de la Nación o en págalo.pe. y asimismo indica que la información solicitada se encuentra dentro de la excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información establecido en el inciso 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia por constituir información de datos personales cuya publicidad constituye una invasión de la intimidad personal y familiar del titular.

De lo antes señalado se advierte que la mencionada Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES es ambigua dado que señala que la recurrente debía cancelar la suma antes citada a fin de hacerle entrega de la información agregando sin embargo que dicha información estaba amparada por una excepción a su acceso referida a la protección de datos personales de su titular.

Frente a ello, la recurrente mediante escrito de fecha 28 de octubre de 2022 con registro N° 331842 presentó a la entidad el comprobante de pago correspondiente por el monto antes indicado señalando: *"(…) Que con carta de fecha 27 de octubre de 2022, su representada señala: que "LA CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU" (CSP) deberá de abonar el importe de S/. 30.50 soles con el código 07561 en el banco de la nación, para poder obtener las copias solicitadas. En tal sentido y en aras de la transparencia cumplimos con adjuntar el pago correspondiente por concepto de copias certificadas (…)",* y la entidad mediante Carta N° 000485-2022-TP-MIGRACIONES de fecha 3 de noviembre de 2022, informa a la recurrente lo siguiente:

"(…) Mediante la presente, tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia[7], por medio del cual solicitó lo siguiente:
"LA CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU" (CSP) deberá de abonar el importe de S/.30.50 soles con el código 07561 en el banco de la nación, para poder obtener las copias solicitadas".
Al respecto, el equipo de Certificaciones de la Unidad de Gestión Documental mediante el Informe N° 000099-2022-JAV-UGD-MIGRACIONES de fecha 02 de noviembre de 2022, señaló que todo ciudadano que requiera tramitar las Copias Certificadas de documentos archivados contenidos en los expedientes seguidos ante MIGRACIONES deberá de abonar la tasa correspondiente e ingresar a la Agencia Digital de Migraciones https://agenciavirtual.migraciones.gob.pe/agencia-virtual/identidad.
Además, la solicitud presentada a través de la carta S/N con número de Registro N° 331842, suscrita por Confederación Sindical de Trabajadores del Perú, no procede al ser un Tramite TUPA, el cual debe ser ingresado con los requisitos establecidos a mesa de partes, a través de la Agencia Digital por una persona Natural. (…)
En ese sentido, de conformidad con lo que establece la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se da por atendida su solicitud (…)." (Subrayado agregado)

Conforme se advierte de la respuesta brindada por la entidad, efectuado el pago requerido por el importe de S/.30.50 soles con el código 07561 en el Banco de la Nación, la entidad informa a la recurrente que la solicitud presentada no procede como una solicitud de acceso a la información pública al ser un Trámite TUPA, el cual debe ser ingresado con los requisitos establecidos en dicho

[7] Solicitud de Acceso a la Informacion Publica registrada con N° UGD-MI20220331842

procedimiento a mesa de partes, a través de la Agencia Digital y por una persona natural.

No obstante, cabe señalar que, si bien la recurrente ha adjuntado en su escrito de apelación la mencionada Carta N° 000485-2022-TP-MIGRACIONES, no ha señalado ni es posible determinar de autos la fecha en que dicha carta fue recibida, a fin de verificar el cumplimiento del plazo de presentación del recurso de apelación, por esa razón, en virtud del principio de informalismo establecido en el numeral 1.6 del artículo IV de la Ley N° 27444[8], a través de la Resolución 002860-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA se admite a trámite el recurso de apelación materia de análisis, correspondiendo emitir pronunciamiento sobre el fondo.

En relación al requerimiento de copias certificadas de los ítems 1 y 2 de la solicitud

En los ítems 1 y 2 de la solicitud la recurrente requirió copias certificadas de la siguiente información:
"1. Solicitamos copia certificada de respuesta a CARTA DE CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU (CSP), de fecha 17 de agosto del 2022, presentado por mesa de partes, registrado con ingreso N° 257399; 2.Solicitamos copia certificada de informe del área de vulnerabilidad de migraciones, referente a la actual situación de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA."

Y la entidad, respecto al requerimiento de copias certificadas otorgó respuesta con la Carta N° 000485-2022-TP-MIGRACIONES antes expuesta, indicando: *"(…) todo ciudadano que requiera tramitar las Copias Certificadas de documentos archivados contenidos en los expedientes seguidos ante MIGRACIONES deberá de abonar la tasa correspondiente e ingresar a la Agencia Digital de Migraciones https://agenciavirtual.migraciones.gob.pe/agentupacia-virtual/identidad.*
Además, la solicitud presentada a través de la carta S/N con número de Registro N° 331842, suscrita por Confederación Sindical de Trabajadores del Perú, no procede al ser un Tramite TUPA, el cual debe ser ingresado con los requisitos establecidos a mesa de partes, a través de la Agencia Digital por una persona Natural (…)."

Se observa además que la entidad alega que no procede la entrega de las copias certificadas requeridas por corresponder al trámite denominado "*Copias Certificadas de documentos archivados contenidos en los expedientes seguidos ante MIGRACIONES"*, establecido en el TUPA de la entidad aprobado por Decreto Supremo N° 006-2021-IN actualizado[9], descrito de la siguiente forma:

"Descripción del Servicio
Es un documento que certifica la copia fotostática del documento original contenido en el Archivo Central de la Superintendencia Nacional de Migraciones.
(…)

---

[8] Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

[9] Disponible en:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3440976/TUPA%20actualizado%202022.pdf?v=1658431740

Requisitos:
1.- Presentar formulario (gratuito) que se obtiene en la página web www.migraciones.gob.pe o en la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, el cual tiene carácter de declaración jurada.
2.- Indicar el número de recibo y fecha de pago por derecho de trámite.
3.- Adicionalmente:
a. En caso que sea extranjero, exhibir documento de viaje reconocido por el Perú y o cualquier documento análogo, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú forma parte.
b. Para el caso de personas mayores de edad, menores de edad y personas con discapacidad absoluta, deben presentar la documentación de acuerdo a lo estipulado en el artículo 4.
c. En caso de tercero que acredite vínculo familiar: exhibición del original y copia simple de partida de nacimiento o matrimonio que acredite vínculo.
d. En caso de tercero que acredite legitimo interés: sustentar su pretensión documentalmente."
Notas:
1.- Ser parte del respectivo procedimiento administrativo. También puede realizarse mediante apoderado o figura legal afín, que acredite su condición de tal.
2.- Exhibir documento de identidad: i) Documento Nacional de Identidad – DNI, tratándose de ciudadano peruano, o ii) Carné Temporal Migratorio o Carné de Extranjería o Permiso Temporal de Permanencia o Carné de Identidad emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el último emitido, en caso de personas extranjeras.
(…)
Pago por derecho de tramitación
Monto - S/ 30.50 (…)

En relación a lo señalado por la entidad, cabe mencionar que el cuarto párrafo del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia[10] establece: *"Este dispositivo no regula aquellos procedimientos para la obtención de copias de documentos que la Ley haya previsto como parte de las funciones de las Entidades y que se encuentren contenidos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos"*.

De ello se desprende que, para denegar la atención de copias de documentación pública alegando la existencia de un procedimiento especial establecido en el TUPA de la entidad con tal fin, es necesario que la ley establezca entre las funciones de la entidad la emisión de la documentación que se requiere, y que además se haya establecido un procedimiento especial en el TUPA para la obtención de dicha información.

Al respecto, en este caso se advierte del artículo 35 del Reglamento de Organización y Funciones vigente aprobado por Decreto Supremo N° 009-2020-IN[11], como función de la Dirección de Operaciones de la entidad la siguiente: *"a. Supervisar y controlar los procesos operativos de emisión de documentos de viaje e identidad, inmigración, control migratorio, solicitudes de nacionalización, de protección y especiales respecto a personas extranjeras en situación de vulnerabilidad u otros regulados por norma expresa y en concordancia con los lineamientos sobre la materia, efectuados por las Jefaturas Zonales (…)"*

[10] Aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM
[11] Disponible en: https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Julio/01/RS-000148-2020-MIGRACIONES.pdf

(Subrayado agregado); y el artículo 40 de la misma norma, establece como función de la Unidad de Gestión Documental: *"(…) j. Expedir certificaciones y copias certificadas de la información que posee MIGRACIONES (…)".*

Se aprecia de lo anterior que se encuentra establecido entre las funciones de la entidad la supervisión de la emisión de documentos respecto de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, y la entrega de copias certificadas.

Es así que, en el Decreto Supremo N° 006-2021-IN que aprueba el TUPA de la entidad, se ha establecido el procedimiento N° 207: "*Copias Certificadas de documentos archivados contenidos en los expedientes seguidos ante MIGRACIONES";* y aquella alega que la copia certificada de la respuesta otorgada a la carta presentada por la recurrente el 17 de agosto de 2022, requerida en el ítem 1, y la copia certificada del informe del área de vulnerabilidad de migraciones sobre la actual situación de la señora de iniciales A.V.D.V.L.A. requerida en el ítem 2, es documentación archivada contenida en un expediente seguido ante MIGRACIONES.

Por lo tanto, habiéndose verificado la existencia de un procedimiento especial establecido en el TUPA de la entidad para la obtención de copias certificadas de documentación contenida en expedientes seguidos ante MIGRACIONES que se encuentra archivada, se concluye que el requerimiento de copias de los ítems 1 y 2 de la solicitud constituyen un pedido a ser atendido conforme al TUPA de la entidad como parte de los servicios de migraciones que la ley le otorga, y en aplicación del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia, la solicitud en estos extremos no puede ser atendida bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia.

En tal sentido, en virtud de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo N° 1353, este Tribunal no resulta competente para conocer y/o emitir pronunciamiento sobre el requerimiento de información en los ítems 1 y 2 de la solicitud, correspondiendo declarar improcedente el recurso de apelación en tales extremos, remitiendo el expediente a la entidad para su atención.

En relación a la publicidad de la información de los ítems 3 al 4 de la solicitud

En el presente caso, se advierte que en los numerales 3 y 4 de la solicitud, la recurrente ha requerido:
"3. Copia de Resolución N° 57116-2022JZ16LIM-MIGRACIONES, del área de fiscalización, relacionado con la actual situación de vulnerabilidad de la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA.
4. Copia documentada de las acciones que habría tomado el área de vulnerabilidad de migraciones, sobre el trámite que viene realizando la señora AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA en la renovación de su carnet de extranjería".

Sobre ello, en la Carta N° 000472-2022-TP-MIGRACIONES, la entidad indicó que la información solicitada se encontraba dentro de la excepción establecida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, alegando que constituía información confidencial referida a datos personales de AYSQUEL VANESSA DEL VALLE LAREZ AGUILERA cuya publicidad invadía su intimidad personal y familiar, y que aquella no había autorizado el tratamiento de sus datos.

Al respecto, 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).

Igualmente el numeral 4 del artículo 2 de la Ley de protección de Datos Personales, Ley N° 29733 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"* y agrega el numeral 4 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, 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."*

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"*[12]. (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[13].

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"*[14] 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".*[15]

En cuanto 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:

---

[12] 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.

[13] LANDA ARROYO, César. "Derecho a la intimidad personal y familiar". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017. Página 87.

[14] Ídem. Página 89.

[15] Ibídem.

"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, cabe agregar 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)

De lo expuesto, podemos concluir que solo se podrá negar el acceso a la información pública si se sustenta en base a las excepciones expresamente contenidas en la Ley de Transparencia y se ha acreditado una afectación en base a razones de hecho, de lo contrario, se mantendrá la presunción de máxima publicidad y se deberá entregar la información requerida.

En el presente caso, se advierte que la entidad se limitó a señalar que la información solicitada era confidencial invocando la excepción contemplada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, sin sustentar las razones por las cuales consideraba que esta se encontraba dentro de tal supuesto, ni en qué medida la publicidad de la misma podría afectar la intimidad de la ciudadana, pese a tener la carga de la prueba; por lo que esta instancia considera que la entidad no ha cumplido con acreditar, bajo los parámetros legales y

jurisprudenciales del Tribunal Constitucional antes expuestos, la excepción invocada, por lo que corresponde entregar la información.

Sin perjuicio de ello, en caso que al momento de otorgar la información, se observe que parte de ella contiene datos personales cuya publicidad pueda afectar la intimidad personal o exponer circunstancias de vulnerabilidad de la persona, o información protegida por las excepciones de la Ley de Transparencia, dicha información deberá ser tachada de acuerdo a lo establecido en el artículo 19[16] de la misma norma, entregando únicamente aquella información que tenga carácter público.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, disponiendo que la entidad otorgue la información requerida por la recurrente, tachando la información protegida por las excepciones de la Ley de Transparencia, en la forma solicitada, previo pago del costo de reproducción de ser el caso.

Finalmente, de conformidad con el artículo 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 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 Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la **CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU**; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES** que entregue la información de los ítems 3 y 4 de la solicitud, tachando aquella protegida por las excepciones de la Ley de Transparencia, en la forma solicitada, previo pago del costo de reproducción se ser el caso, de acuerdo 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

[16] "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.

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 **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a la recurrente **CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU.**

Artículo 3.- DECLARAR IMPROCEDENTE por incompetencia el recurso de apelación recaído en el Expediente de Apelación N° 03055-2022-JUS/TTAIP de fecha 30 de noviembre de 2022, interpuesto por la **CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES** con fecha 19 y 28 de octubre de 2022, con registros 324217, y 331842, respectivamente; respecto a los ítems 1 y 2 de la solicitud, y **DISPONER REMITIR A LA ENTIDAD** el expediente en tales extremos para su atención.

Artículo 4.- 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 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a la **CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DEL PERU** y a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:mrmm