



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 000213-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02851-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **GASTON ROGER MORALES RAMOS**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 30 de enero de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02851-2022-JUS/TTAIP de fecha 14 de noviembre de 2022¹, interpuesto por la **GASTON ROGER MORALES RAMOS** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO** con fecha 28 de octubre de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de octubre de 2022 el recurrente solicitó a la entidad la entrega en copia simple dirigida a su correo electrónico, de la siguiente documentación:

1.- Copia de la Admisión de la ACCIÓN POPULAR instaurada en el Poder Judicial contra el Ministerio de Vivienda, en la Sala Constitucional Contenciosa Administrativa con Expediente N° 14 – 2020.

2.- Copia de las nuevas demandas de ACCIÓN POPULAR, instaurada contra el Ministerio de Vivienda, en la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Con fecha 9 de noviembre de 2022 el recurrente interpuso ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante Resolución 000100-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA² se admitió a trámite el referido recurso de apelación, solicitando a la entidad la formulación de sus descargos, los cuales han sido presentados ante esta instancia con fecha 24 de enero de 2023, manifestando lo siguiente:

¹ impugnatorio remitido por la entidad mediante el Oficio N° 0188-2022-0600-SG/MSI.

² Resolución de fecha 16 de enero de 2023, notificada a la entidad el 19 de enero de 2023.

“En lo que respecta a los documentos señalados, corresponden a procesos judiciales que se encuentran en trámite.

A saber, el artículo 17, numeral 4 del TUO de la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública, exceptúa la entrega de documentos que puede revelar la estrategia adoptada en la tramitación del proceso, que aún no ha concluido.

En el presente caso, la demanda judicial de acción popular a la que hace referencia el solicitante, constituyen documentos que se encuentran en trámite ante el Poder Judicial; por lo que al no haber concluido, no corresponde su entrega, el cual se puso de manifiesto mediante memorándum 1045-2022-0700-PPM/MSI, que dio origen al presente proceso (ANEXO 1-A), respuesta reiterativa que se le ha venido brindando de manera telefónica inclusive en un pedido anterior que también ha sido por vuestro despacho bajo el Exp. 6525-2021 (ANEXO 1-B)”.

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, exceptuando las 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-JUS³, 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.

De otro lado, el artículo 13 de la Ley de Transparencia, refiere 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, por lo que en este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.

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

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la documentación requerida se encuentra protegida por la excepción contemplada en el numeral 4 del 17 de la Ley de Transparencia.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

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

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC, que “... *de acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas*”.

Ahora bien, conforme se advierte de autos, el recurrente solicitó a la entidad la copia de la admisión de la acción popular instaurada en el Poder Judicial contra el Ministerio de Vivienda con Expediente N° 14-2020, así como las nuevas demandas de acción popular iniciadas contra el referido ministerio, habiendo denegado la entidad la entrega de la referida documentación alegando la excepción prevista por el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

En cuanto al argumento de la entidad respecto a que la entrega de lo solicitado por el recurrente conllevaría a poner en riesgo la estrategia legal que viene desarrollando la Procuraduría Pública, el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia prescribe lo siguiente:

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

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

(...)

4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso”.

Conforme se advierte del citado texto, la referida excepción exige la concurrencia de ciertos requisitos, entre otros, que la información corresponda a una estrategia de defensa de la entidad que deberá ser plasmada en un proceso judicial, siendo evidente que mientras dicha estrategia no haya sido plasmada ante un órgano jurisdiccional, dicha información es confidencial.

Cabe precisar que la norma hace alusión a “*información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial*”, de modo que el objeto de la confidencialidad está centrado en los documentos en virtud a los cuales se elabora una estrategia de defensa, esto es, los informes, ayudas memoria, análisis, recomendaciones, proyectos de escritos, entre otros, que pueden servir como insumo para la elaboración de la versión final del documento que finalmente se presenta en el marco de un procedimiento administrativo o judicial.

La confidencialidad de dicha información se justifica por la necesidad de preservar la coherencia y solidez de la defensa que luego se sustentará en el marco del proceso administrativo o judicial, esto es, dicha reserva se establece con la finalidad de proteger

el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, y dentro de ella, del derecho a la defensa técnica.

Dicha confidencialidad, sin embargo, no alcanza al documento en virtud del cual la entidad presenta su pretensión y sus fundamentos ante un órgano administrativo o jurisdiccional, es decir, las demandas, alegatos, recursos, entre otros, en la medida que en dicho caso la estrategia de defensa ya ha sido revelada; además, como veremos en seguida, de un procedimiento que es esencialmente público, como el procedimiento administrativo y el proceso judicial.

Así, cuando una demanda, un alegato, un recurso u otro documento es ingresado por la entidad al proceso judicial, dichos documentos dejan de formar parte del proceso de elaboración de una estrategia para pasar a formar parte de un expediente administrativo o judicial, en base al cual finalmente la autoridad administrativa o el juez, en su caso, adoptará una decisión (resolución administrativa, sentencia o auto) que también tienen el carácter de información de naturaleza pública.

En consecuencia, los actuados obrantes en un expediente judicial o, en este caso, las demandas iniciadas de acción popular contra el Ministerio de Vivienda no constituyen estrategia de defensa, pues los argumentos elaborados por los asesores legales y abogados de la entidad han sido planteados en un proceso judicial, debiendo anotarse que precisamente los procesos judiciales son de naturaleza pública,



En efecto, es pertinente traer a colación lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 39 de la Ley N° 30934, Ley que modifica la Ley de Transparencia, al establecer que los entes del sistema de justicia (Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura) tienen la obligación de hacer accesible al público la información que resulte relevante para el adecuado escrutinio de su labor jurisdiccional precisando que existe la obligación de publicar en su portal de transparencia todas las sentencias judiciales y jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias y sumilladas en lenguaje sencillo y en el caso del Ministerio Público abarca los dictámenes fiscales correspondientes; es decir, inclusive las sentencias y dictámenes, sin hacer distinción en el tipo de proceso judicial, o si estos se encuentran en trámite o en calidad de concluidos, bajos los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 de la Ley de Transparencia.



Adicionalmente a ello, sobre la posibilidad de brindar acceso público a los actuados contenidos en un expediente judicial en trámite, dicha posibilidad no solo encuentra sustento en la necesidad de efectuar un escrutinio oportuno y objetivo de la labor jurisdiccional de los jueces, y también de los defensores de los intereses del Estado, como parte de la dimensión colectiva del derecho de acceso a la información pública, sino que la misma ha sido admitida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3062-2009-PHD/TC el Supremo Intérprete de la Constitución ha precisado que:

“(…)



9. (...) *en los casos de solicitudes de copias de expedientes judiciales, cabe efectuar determinadas precisiones: a) si el expediente pertenece a un proceso judicial que aún no ha concluido, la información debe ser solicitada al juez que conoce el proceso, dado que es éste el funcionario responsable de tal información; b) si el expediente pertenece a un proceso judicial que ya concluyó y se encuentra en el respectivo archivo, la información debe ser solicitada al funcionario designado por la institución o en su caso al Secretario General de la misma o a quien haga sus veces; c) en ambos casos, los funcionarios encargados de atender lo solicitado tienen la responsabilidad de verificar caso por caso y según el tipo de proceso (penal, civil,*

laboral, etc.) si determinada información contenida en el expediente judicial no debe ser entregada al solicitante debido a que afecta la intimidad de una persona, la defensa nacional o se constituya en una causal exceptuada por ley para ser entregada (por ejemplo, la "reserva" en determinadas etapas del proceso penal, el logro de los fines del proceso, etc.), bajo las responsabilidades que establece el artículo 4° de la Ley N.° 27806; d) el hecho de que un proceso judicial haya concluido no implica per se que "todos" los actuados de dicho proceso se encuentren a disposición de cualquier persona, sino que debe evaluarse si determinada información se encuentra exceptuada de ser entregada, debiendo, claro está, informar al solicitante las razones por las que no se entrega tal información; y e) si la solicitud de información sobre un proceso judicial se presenta ante un funcionario de la institución que no posee la información, éste debe, bajo responsabilidad, realizar las gestiones necesarias para que dicho pedido llegue al funcionario competente para efectivizar la entrega de información y ante cualquier duda hacer llegar lo solicitado al Secretario General de la misma o quien haga sus veces" (Subrayado agregado).

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional ha establecido como línea de principio, que es posible el acceso a copias de un expediente judicial en trámite, por vía de una solicitud de acceso a la información pública. De acuerdo a la misma, la limitación para el acceso a copias de un expediente judicial no debe hacerse en razón a si el expediente se encuentra concluido o en trámite, sino en función a si dicho acceso pueda afectar la intimidad personal o familiar, o algunas de las otras causales de excepción contempladas en la Ley de Transparencia, y según el tipo de proceso y la etapa en que éste se encuentre.

No obstante, en los Fundamentos 6 a 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2647-2014-PHD/TC, el Tribunal Constitucional efectuó una precisión a la jurisprudencia desarrollada en la precitada sentencia, al señalar que en aplicación del artículo 139 del Código Procesal Civil, la entrega de copias de un expediente en trámite se encuentra reservada solo a las partes, pudiendo la ciudadanía en general acceder a dichas copias cuando el proceso judicial se encuentre concluido. Sin embargo, el mencionado Tribunal Constitucional indicó expresamente, que la restricción al acceso público de copias de un expediente judicial en trámite, contenida en el artículo 139 del Código Procesal Civil, solo resultaba aplicable cuando lo que se solicitase fuesen copias certificadas, manteniendo en el caso de copias simples su doctrina establecida en la sentencia emitida en el Expediente N° 3062-2009-PHD/TC:

"(...)

6. Como se advierte, en los supuestos detallados no se desarrolla cómo proceder en casos como el de autos, siendo evidente que el tercer párrafo del artículo 139 del Código Procesal Civil es claro en relación a que la información puede ser entregada a cualquier persona cuando el proceso haya concluido, cuidando que la información que se entregue no afecte aspectos personalísimos de quienes fueron parte en el respectivo proceso.
7. En ese sentido, cabe tener presente que el artículo 17 del Decreto Supremo 043-2003-PCM (Texto Único Ordenado de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública), al regular como una excepción el ejercicio del derecho de acceso a la información, excluye la que es considerada confidencial, estableciendo en el inciso 6 que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de "(...) materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República".
8. Este marco permite establecer: a) que la demandante no es parte del proceso judicial en el que se han solicitado las copias; b) que el Código Procesal Civil expresamente refiere que, en esos casos, la información será entregada a terceras

personas ajenas al proceso cuando dicho proceso haya culminado, siempre que no contenga información que pudiera ser considerada personalísima, esto es, previa evaluación; e) que el artículo 17, inciso 6, del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, regula como excepciones válidas al ejercicio del derecho de acceso a la información pública las materias que sean exceptuadas por la Constitución o por ley aprobada por el Congreso de la República; y, d) que dicha excepción consta en un cuerpo normativo que tiene rango de ley, aprobado por delegación de facultades del Congreso de la República (Decreto Legislativo 768, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante Resolución Ministerial 10-93-JUS).

9. Según lo expuesto, la demanda debe ser desestimada, toda vez que lo solicitado es la entrega de copias certificadas cuyo otorgamiento se encuentra expresamente regulado, como ha quedado anotado, supuesto distinto a la entrega de copias simples, lo que, conforme ha desarrollado este Tribunal en el Exp. 03062-2009-PHD/TC, es factible" (subrayado agregado).

En ese contexto, es relevante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que "De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, 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)

Siendo esto así, no existe una restricción para acceder incluso al contenido de los expedientes judiciales cuando los ciudadanos ejercen su legítimo derecho de acceso a la información pública, tal como se ha expresado en la jurisprudencia antes detallada. Asimismo, es pertinente advertir que en el primer ítem de la solicitud del administrado se requiere la resolución de admisión de demanda de un expediente en particular, decisión judicial que puede ser obtenida por cualquier ciudadano accediendo al módulo de "Consultas de Expedientes" del portal web del Poder Judicial, de modo que la aludida confidencialidad de dicho documento carece absolutamente de sustento.

En consecuencia, resulta claro para este colegiado que las demandas iniciadas por la entidad sobre acción popular contra el Ministerio de Vivienda, al tratarse de una estrategia que es puesta y exhibida en sede jurisdiccional, cuyo expediente judicial es de naturaleza pública, no califica como un documento protegido por la confidencialidad del numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por lo que corresponde estimar este el recurso de apelación presentado por el recurrente y disponer la entrega de la información solicitada por el recurrente, o de ser el caso, deberá comunicar de forma clara, precisa y veraz, la inexistencia de demandas adicionales de acción popular.

Finalmente, en virtud a lo establecido 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 referida norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere dicha 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.



Por los considerandos expuestos y 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 recaído en el Expediente N° 02851-2022-JUS/TTAIP de fecha 14 de noviembre de 2022, interpuesto por **GASTON ROGER MORALES RAMOS**, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANTIOQUIA** que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme a lo establecido en la presente resolución, o de ser el caso, deberá comunicar de forma clara, precisa y veraz, la inexistencia de demandas adicionales de acción popular, 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 **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO** 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 **GASTON ROGER MORALES RAMOS** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

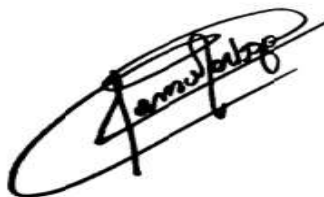
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presicente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:pcp