



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002349-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02528-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **ALEX CRISTHOFER ORDOÑEZ MENDOZA**
Entidad : **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 22 de agosto de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02528-2023-JUS/TTAIP de fecha 31 de julio de 2023, interpuesto por **ALEX CRISTHOFER ORDOÑEZ MENDOZA** contra la respuesta contenida en el correo electrónico de fecha 23 de julio de 2023, a través del cual la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 11 de julio de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de julio de 2023, el recurrente requirió a la entidad se le remita a través de su correo electrónico la siguiente información:

“(…)

- 1. El rol de servicio de la comisaria de Alfonso Ugarte desde el 01 de junio del 2023 hasta el 10 de julio del 2023. Ubicada en la Av. Alfonso Ugarte.*
- 2. De igual forma sea entregado el rol de servicio de 01 de junio del 2023 al 10 de julio de 2023 de la comisaria de San Andrés, el cual se encuentra ubicada cerca de la plaza Italia.*
- 3. Rol de servicio de las águilas negras de Cercado de Lima, a la cual el Banco Scotiabank (del Centro Cívico) se encuentra dentro de su jurisdicción. Rol del 01 de junio del 2023 al 10 de julio del 2023.” [sic]*

Mediante el correo electrónico de fecha 23 de julio de 2023, el Jefe de la UNISEBAN PNP – “Aguila Negra”, remitió a la dirección electrónica del recurrente el siguiente mensaje: **“SE ENVIA ROL DE SERVICIO DE LA UNISEBAN PNP “AGUILA NEGRA” DESDE EL DIA 01JUNIO2023 HASTA EL DIA 10JULIO2023”**. Asimismo, se remitió cuarenta (40) archivos adjuntos en formato pdf, conforme a la siguiente captura de pantalla:

40 archivos adjuntos (19 MB)

01JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 02JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 03JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 04JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 05JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 06JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 07JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 09JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 10JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 08JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 11JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 12JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 13JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 15JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 14JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 16JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 17JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 19JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 20JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 18JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 25JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 22JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 21JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 24JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 23JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 27JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 26JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 29JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 28JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 30JUN2023 - UNISEBAN.pdf; 03JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 01JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 05JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 04JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 02JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 08JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 07JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 09JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 06JUL2023 - UNISEBAN.pdf; 10JUL2023 - UNISEBAN.pdf;

Con fecha 31 de julio de 2023, el recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, señalando lo siguiente:

*“(…)
Solamente el punto 3 fue atendido .las Aguilas negras entregaron el rol de servicio, sin embargo el punto 1 y 2 , no han sido atendido.
En ese sentido, y habiendo pasado mas de 10 días hábiles, interpongo recurso de apelación respecto al numeral 1 y 2 (…).” [sic]*

Siendo así, corresponde a esta instancia emitir pronunciamiento respecto de la atención de los ítems 1 y 2 de la solicitud, en tanto ha sido los únicos extremos impugnados.

Mediante la Resolución N° 002154-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 8 de agosto de 2023¹, se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que en un plazo de cuatro (4) días hábiles remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos, los cuales hasta la fecha de emisión de la presente resolución no fueron 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.

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-JUS², 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 del citado cuerpo normativo dispone que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser

¹ Resolución que fue debidamente notificada a la Mesa de Partes Virtual de la entidad: <https://mpd.policia.gob.pe/>, el 11 de agosto de 2023 a las 15:21 horas, generándose la Hoja de Trámite N° 20231547289 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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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 advierte que la controversia radica en determinar si la entidad atendió la solicitud conforme a ley.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

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:

“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 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”.
(Subrayado agregado)

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:

“(...) 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”.

Siendo ello así, 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.

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.

En el caso de autos, el recurrente requirió a la entidad se le remita a través de su correo electrónico tres (3) ítems de información: “(...) 1. *El rol de servicio de la comisaria de Alfonso Ugarte desde el 01 de junio del 2023 hasta el 10 de julio del 2023. Ubicada en la Av. Alfonso Ugarte*”; “2. *De igual forma sea entregado el rol de servicio de 01 de junio del 2023 al 10 de julio de 2023 de la comisaria de San Andrés, el cual se encuentra ubicada cerca de la plaza Italia*”; y, “3. *Rol de servicio de las águilas negras de Cercado de Lima, a la cual el Banco Scotiabank (del Centro Cívico) se encuentra dentro de su jurisdicción. Rol del 01 de junio del 2023 al 10 de julio del 2023.*” [sic]

Por otro lado, mediante el correo electrónico de fecha 23 de julio de 2023, el Jefe de la UNISEBAN PNP – “Aguila Negra”, no negó la posesión ni la naturaleza pública de la información requerida, por el contrario remitió a la dirección electrónica del recurrente el siguiente mensaje: “*SE ENVIA ROL DE SERVICIO DE LA UNISEBAN PNP “AGUILA NEGRA” DESDE EL DIA 01JUNIO2023 HASTA EL DIA 10JULIO2023*”, adjuntando cuarenta (40) archivos en formato pdf.

Por tal motivo, el recurrente interpuso su recurso de apelación señalando que solo se atendió el ítem 3 de la solicitud, no habiéndose atendido los ítems 1 y 2 de la misma; siendo esto así, corresponde determinar si la entidad atendió la solicitud conforme a ley.

Al respecto, es importante tener en consideración que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información completa, clara, precisa y oportuna, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC:

“(...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa.”
(subrayado agregado)

De este modo, se concluye que, al atender una solicitud de acceso a la información pública, la entidad tiene la obligación de brindar una respuesta completa con lo requerido, debiendo pronunciarse sobre cada ítem de la información solicitada, así como entregando, en caso de corresponder.

En atención a lo expuesto, se aprecia que, mediante la respuesta, la entidad ha omitido emitir pronunciamiento respecto de los ítems 1 y 2 de la solicitud, por lo que la solicitud no ha sido atendida de manera completa.

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, 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.

Al respecto, se advierte de autos que ante la presentación de la solicitud de acceso a la información pública la entidad no emitió pronunciamiento alguno sobre los extremos materia de la impugnación del recurrente; en ese sentido, habiéndose cumplido el plazo establecido en el literal b) del artículo 11 de la Ley de Transparencia para atender la solicitud, 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 la misma línea, de igual modo se debe tomar en consideración para la atención de la solicitud lo establecido en el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley de Transparencia: “Asimismo, para los efectos de esta 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.” (subrayado agregado).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que eventualmente dicha documentación pueda contar con información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia. En cuanto a ello, de manera ilustrativa,

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 19³ 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 requerida⁴; así como, de ser el caso, salvaguarde aquella protegida, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

³ “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”.

⁴ 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.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 30 y 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.

De conformidad con el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

SE RESUELVE:

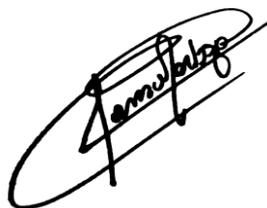
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **ALEX CRISTHOFER ORDOÑEZ MENDOZA**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública y; en consecuencia, **ORDENAR** a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ** que entregue al recurrente la información pública de manera completa, esto es lo requerido mediante los ítems 1 y 2 de la solicitud, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ** a efectos de que en un plazo máximo de siete (7) días hábiles acredite la entrega de dicha información al recurrente **ALEX CRISTHOFER ORDOÑEZ MENDOZA**.

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 **ALEX CRISTHOFER ORDOÑEZ MENDOZA** y a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**, 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).

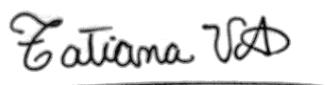


ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal

vp: uzb



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal