



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002120-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 01366-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **VICTOR DENNIS BILLUGAS ORELLANA**
Entidad : **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - VIII MACRO REGIÓN POLICIAL AYACUCHO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 19 de junio de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 01366-2023-JUS/TTAIP de fecha 3 de mayo de 2023, interpuesto por **VICTOR DENNIS BILLUGAS ORELLANA** contra la Carta N° 004-2023 COMASGEN-CO PNP/VIII MACREPOL AYA-SEC.UTD de fecha 1 de mayo de 2023, a través de la cual la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - VIII MACRO REGIÓN POLICIAL AYACUCHO** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 24 de abril de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 24 de abril de 2023 el recurrente solicitó a la entidad se le remita a su correo electrónico: "(...) la *“NOTA INFORMATIVA” del operativo del día 19 de abril del 2023, en la vía Mollepata (referencia 400 mts aprox del terminal terrestre libertadores)*". (sic)

Mediante Carta N° 004-2023 COMASGEN-CO PNP/VIII MACREPOL AYA-SEC.UTD de fecha 1 de mayo de 2023, la entidad denegó el requerimiento del administrado, invocando el artículo 15 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 0021-2019-JUS¹, puntualizando lo siguiente:

"(...)

2. En efecto el manual de Documentación Policial, aprobado mediante R.D. N° 776-2016-DIRGEN-EMG-PNP, precisa que las **NOTAS INFORMATIVAS**, son documentos que contienen la exposición veraz, sucinta, completa y precisa de los hechos a de actividades o situaciones de carácter policial, político, social, disciplinario u otro que por su importancia deben hacerse conocer a la superioridad en forma inmediata y oportuna, tramitándose esta como información **CONFIDENCIAL**. (...)" (sic)

¹ En adelante, Ley de Transparencia.

Mediante escrito de fecha 3 de mayo de 2023 el administrado interpuso el recurso de apelación materia de análisis, señalando que la documentación peticionada le debería ser entregada.

Mediante Resolución N° 001817-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA² se admitió a trámite el citado recurso de apelación, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos. Al respecto, mediante Oficio N° 659-2023 COMASGEN-CO PNP/VIII MACREPOL AYA-SEC.UTD, ingresado con fecha 4 de junio de 2023, la entidad remitió el expediente administrativo requerido sin formular descargo alguno.

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 de la Ley de Transparencia indica que toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

Por su parte, el artículo 10 del mismo cuerpo legal 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.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

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

Asimismo, el artículo 15 de la Ley de Transparencia precisa que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional en concordancia con el artículo 163 de la Constitución cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función de las situaciones expresamente contempladas en la Ley de Transparencia.

² Resolución notificada a la entidad con fecha 9 de junio de 2023, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

Agrega el citado artículo 15 que, en los supuestos contemplados en dicho dispositivo legal, los responsables de la clasificación son los titulares del sector o pliego correspondiente o los funcionarios designados por éste.

En esa línea, el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³ señala que las entidades que produzcan o posean información de acceso restringido llevarán un registro de la misma, el cual se dividirá en información secreta e información reservada. Asimismo, que en el registro deberán consignar los siguientes datos: *“a. El número de resolución del titular del sector o del pliego, según corresponda, y la fecha de la resolución por la cual se le otorgo dicho carácter; b. El número de la resolución la fecha de expedición y la vigencia del mandato cuando el titular del sector o pliego, según corresponda, hubiese designado un funcionario de la entidad para realizar la labor de clasificación de la información restringida; c. El nombre o la denominación asignada, así como el código que se le da a la información con el objeto de proteger su contenido, el mismo que deberá estar reproducido en el documento protegido, con el objeto del cotejo respectivo para el momento que se produzca la correspondiente desclasificación; d. La fecha y la resolución por la cual el titular del sector o pliego, según corresponda, prorrogó el carácter secreto de la información, por considerar que su divulgación podría poner en riesgo la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o la subsistencia del régimen democrático, cuando ello corresponda; e. El número, tipo de documento y la fecha con que se fundamentó ante el Consejo de Ministros el mantenimiento del carácter restringido de la información, cuando ello corresponda; y, f. La fecha y la resolución de desclasificación de la información de carácter reservado en el caso que hubiera desaparecido la causa que motivó su clasificación, cuando ello corresponda.”*

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la denegatoria del requerimiento del administrado, se realizó conforme a la normativa en transparencia y acceso a la información pública.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas anteriormente citadas 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.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado, 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 (STC N.º 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

Por otro lado, en el último párrafo del Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, dicho colegiado ha señalado que corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por un ciudadano, debido a que posee la carga de la prueba:

“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 nuestro).

En ese sentido, de las normas y los pronunciamientos expuestos por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública, es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye un deber de las entidades acreditar dicha condición debido a que poseen la carga de la prueba.

Ahora bien, se advierte de autos que el recurrente solicitó la nota informativa indicada en los antecedentes de la presente resolución, siendo que a través de la Carta N° 004-2023 COMASGEN-CO PNP/VIII MACREPOL AYA-SEC.UTD, la entidad denegó dicho requerimiento, invocando el artículo 15 de la Ley de Transparencia y el Manual de Documentación Policial, aprobado mediante R.D. N° 776-2016-DIRGEN-EMG-PNP, puntualizando que las notas informativas tienen carácter confidencial.

Por su parte, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, señalando que la documentación peticionada le debería ser entregada.

En atención a ello, es oportuno precisar que el artículo 15 de la Ley de Transparencia establece las causales al ejercicio del derecho de acceso a la información pública expresamente clasificada como secreta, las cuales están sustentadas en razones de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático.

Al respecto, es pertinente señalar, que los artículos 13 y 18 del mismo cuerpo legal señalan los únicos supuestos para la denegatoria del acceso a la información pública, siendo uno de ellos el artículo 15 el cual se refiere a la información secreta:

“Artículo 15.- Excepciones al ejercicio del derecho

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función de las situaciones expresamente contempladas en esta Ley. En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos:

En los supuestos contenidos en este artículo los responsables de la clasificación son los titulares del sector o pliego respectivo, o los funcionarios designados por éste.

(...)" (subrayado agregado)

Al respecto, corresponde resaltar que el citado artículo 15 de la Ley de Transparencia, establece expresamente la obligación de clasificar aquella información considerada con carácter secreta, en los siguientes términos: "El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función de las situaciones expresamente contempladas en esta Ley" (subrayado agregado).

En dicha línea, es preciso señalar que el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Transparencia establece lo siguiente:

"Artículo 21.- Registro

Aquellas entidades que produzcan o posean información de acceso restringido llevarán un Registro de la misma, el cual se dividirá en información secreta e información reservada.

En el Registro deberán consignarse los siguientes datos, de acuerdo a su clasificación:

- a. El número de la Resolución del titular del sector o del pliego, según corresponda, y la fecha de la Resolución por la cual se le otorgó dicho carácter;
- b. El número de la Resolución, la fecha de expedición y la vigencia del mandato cuando el titular del sector o pliego, según corresponda, hubiese designado un funcionario de la Entidad para realizar la labor de clasificación de la información restringida;
- c. El nombre o la denominación asignada, así como el código que se da a la información con el objeto de proteger su contenido, el mismo que deberá estar reproducido en el documento protegido, con el objeto del cotejo respectivo para el momento en que se produzca la correspondiente desclasificación; (...)"
(subrayado agregado).

Adicionalmente, cabe señalar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento 33 de la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, ha precisado que la clasificación de la información no solo debe ser nominal, sino que debe estar adecuadamente motivada en los supuestos de excepción establecidos en la Ley de Transparencia:

"Como ya se ha explicado antes y así se desprende del respectivo mandato constitucional y legal, la regla general en nuestro ordenamiento jurídico es la publicidad de la información financiada por el presupuesto público, de modo que la Administración tiene la obligación de hacer pública tal información. Las excepciones son aquellas expresa y únicamente contenidas en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, e incluso dichas excepciones se aplican de modo restrictivo y sólo cuando la Administración ha justificado o motivado su clasificación como secreta, reservada o confidencial. Si no se ha justificado debidamente la respectiva clasificación carece de efectos la sola nominación formal (colocación de sellos

con las expresiones "secreto" o "reservado"), *debiendo en todo caso ser la última instancia administrativa en materia de transparencia y acceso a la información pública la encargada de examinar si la información calificada de secreta o reservada reviste realmente o no tal carácter* (subrayado agregado).

En dicha línea, es preciso enfatizar que conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada líneas arriba (sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC) para justificar la aplicación de una excepción a la publicidad de la información es preciso que la entidad motive detalladamente *"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 las normas y la jurisprudencia citadas se desprende que cuando una entidad alega que determinada información no puede entregarse por encontrarse clasificada como secreta, la misma se encuentra en la obligación de sustentar debidamente la respectiva clasificación, es decir, debe sustentar por qué la información solicitada se encuadra en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 15 de la Ley de Transparencia, no bastando para ello la sola nominación como tal mediante un instrumento público, si es que este no ha sido debidamente motivado a la luz de la naturaleza real de la información que se pretende proteger.

Además, conforme lo dispuesto por el citado artículo 21 del Reglamento de la Ley de Transparencia, la clasificación de la información como secreta o reservada también debe cumplir con determinados requisitos formales, como su aprobación por el titular del sector o pliego o por un funcionario designado por este para dicho fin, mediante una resolución debidamente motivada, la cual debe registrarse con un número, fecha de emisión, y señalando la denominación del documento clasificado y su código.

En el presente caso, se observa que la entidad a pesar de que denegó la solicitud alegando su carácter confidencial en base al artículo 15 de la Ley de Transparencia, no fundamentó las razones por las cuales la información requerida tiene dicho carácter, pues solo mencionó el referido dispositivo legal sin indicar cómo la divulgación de la documentación requerida por el recurrente originaría un riesgo determinado, conforme a los supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley de Transparencia, más aún cuando se aprecia que la información se refiere a un operativo ya ejecutado, mas no a uno por ejecutarse.

En ese sentido, la entidad en su respuesta al pedido de información no brindó al administrado ninguna justificación adecuada de la denegatoria, pues solo citó el artículo 15 de la Ley de Transparencia, y tampoco ha subsanado dicha omisión brindando a esta instancia una motivación suficiente de dicha denegatoria, por lo que la presunción de publicidad sobre la información requerida se mantiene.

Adicionalmente, esta instancia aprecia que si bien la entidad invocó la R.D. N° 776-2016-DIRGEN-EMG-PNP, dicho instrumento normativo interno simplemente constituye una manual de documentación policial, mas no corresponde a una resolución que clasifica determinada información.

De este modo, la entidad no ha acreditado con ningún documento la aludida clasificación, pese a que, como ya se señaló, la clasificación de información secreta tiene determinadas formalidades, como que la misma haya sido

aprobada mediante una resolución del titular del sector o pliego, o funcionario designado por éste, y que la misma se encuentre consignada en el registro correspondiente, y en el cual se especifique la fecha de la resolución de clasificación, la denominación de la información clasificada y su código, siendo que ninguna de dichas formalidades han sido acreditadas por la entidad en el presente caso.

En tal virtud, la entidad no ha cumplido con el requisito legal de la clasificación de la información como secreta para denegar el acceso a la información solicitada dentro del presente procedimiento.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y ordenar a la entidad que entregue la información solicitada por el recurrente, conforme a los argumentos previamente expuestos.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

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

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

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo 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:

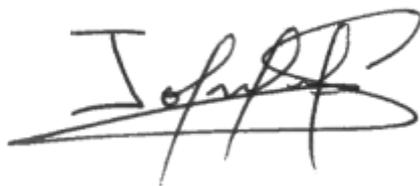
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **VICTOR DENNIS BILLUGAS ORELLANA, REVOCANDO** la Carta N° 004-2023 COMASGENCO PNP/VIII MACREPOL AYA-SEC.UTD de fecha 1 de mayo de 2023; en consecuencia **ORDENAR** a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - VIII MACRO REGIÓN POLICIAL AYACUCHO** que entregue la información requerida por el administrado, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - VIII MACRO REGIÓN POLICIAL AYACUCHO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información a **VICTOR DENNIS BILLUGAS ORELLANA**.

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 **VICTOR DENNIS BILLUGAS ORELLANA** y a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - VIII MACRO REGIÓN POLICIAL AYACUCHO** 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).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUELLE
Vocal

vp: vlc