



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **RESOLUCIÓN N° 002155-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA**

Expediente : 01678-2023-JUS/TTAIP  
Recurrente : **CARLOS GONZALO HARO GORDILLO**  
Entidad : **COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 20 de junio de 2023

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 01678-2023-JUS/TTAIP de fecha 23 de mayo de 2023, interpuesto por **CARLOS GONZALO HARO GORDILLO** contra el Oficio N° 2667 CCFFAA/SG/UAIP de fecha 23 de mayo de 2023, por el cual el **COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS** denegó su solicitud de acceso a la información pública encauzada<sup>1</sup> con fecha 16 de mayo de 2023.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 16 de mayo de 2023, el recurrente solicitó a la entidad la entrega de la siguiente información:

*“Los planes operativos, el tipo y cantidad de municiones y armas, así como los participantes y el despliegue de las tropas militares en apoyo a la III Macro Región Policial La Libertad para hacer frente a las protestas y bloqueos de tránsito producidos en la ciudad de Virú, comprendidos en el lapso de los meses de diciembre del 2022 y marzo del 2023”.*

Mediante el Oficio N° 2667 CCFFAA/SG/UAIP de fecha 23 de mayo de 2023 la entidad denegó dicho pedido alegando lo siguiente:

*“Al respecto, su requerimiento fue solicitado con Memorándum N° 418 CCFFAA/SG/UAIP de fecha 16 de mayo de 2023 a la Unidad Orgánica correspondiente, obteniendo como respuesta el Memorándum N° 390 EMCFFAA/D-3/DAI de fecha 22 de mayo de 2023, mediante el cual el Jefe de la División de Operaciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, informa lo siguiente:*

<sup>1</sup> Mediante la CARTA N° 00401-2023-MINDEF/SG-OAIP de fecha 16 de mayo de 2023 emitida por el Ministerio de Defensa.

1.- "(...) la citada información está exceptuada de ser pública según lo establecido en el artículo 15° (excepciones al ejercicio del derecho: Información Secreta); detallando como SECRETO, la información que por razones de Seguridad Nacional en el ámbito del Orden Interno, cuya revelación originaria un riesgo a la integridad territorial y/o subsistencia al sistema democrático; la documentación que originan las operaciones y acciones militares desarrolladas por las fuerzas armadas están protegida por la ley, porque estos garantizan la Seguridad y Defensa Nacional; su divulgación a personas naturales y jurídicas no contempladas en el artículo 15-C, acarrea responsabilidad al Funcionario Público que lo posea.

2.- Dicha información tiene el carácter clasificado, en concordancia a lo previsto en la Directiva N° 008-2011 MD/SG-UAIP de fecha 28 de abril del 2011, "Procedimientos para el Acceso, Clasificación, Reclasificación, Desclasificación, Archivo y Conservación de la Información en el Sector Defensa", subsidiaria de la Ley 27806, aprobada con la Resolución Ministerial N° 329-2011-DE/SG; imparte disposiciones y estandariza los procedimientos para clasificar, reclasificar, desclasificar, archivar y conservar la información restringida que producen y poseen los Organismos Públicos, de conformidad y con las excepciones de la Ley 27806; cuyo tratamiento es diferenciado de la información de carácter público, por lo que, su conocimiento es limitado, siendo accesible solo a los Funcionarios del Estado autorizados expresamente por la Ley; asimismo, a lo señalado en la Directiva N° 022-21/JCCFFAA/SJ de fecha 16 de abril de 2021, "Directiva para normar los procedimientos para el Acceso, Clasificación, Archivo y Conservación de la Documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas"; la cual, dentro de su anexo "I", sobre clasificación y categorización de la documentación relacionada a la información secreta, información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo; según lo establecido en el artículo 15, numeral 1, literal d), f), g) del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3.- Cabe considerar que, con la Resolución N° 107 CCFFAA/SG/FRAI, a fin de implementar las normas antes descritas, en su artículo 1, "Aprueba la documentación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y su Anexo que conformar la citada Resolución, como parte integrante de la misma, la cual será clasificada como Secreta, Reservada y Confidencial, en mérito a las excepciones de acceso a la información dispuesta en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública"; en ella se salvaguardan los planes de operaciones, órdenes de operaciones logísticas y conexas, armamento y material logístico, comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno, además de temas involucrados en la seguridad y de la defensa nacional: a fin de garantizar las acciones que devienen de su buena ejecución para obtener el objetivo deseado, evitando que su difusión a personas no autorizadas signifique un riesgo a los objetivos de las acciones militares, a la seguridad personal de las fuerzas y cumplimiento de la misión encomendada.

4.- En consecuencia, los documentos requeridos por el ciudadano en mención tienen clasificación de "SECRETO", conforme a las disposiciones antes señaladas que sustentan su clasificación, motivo por el cual, no corresponde la entrega de la información petitionado al estar debidamente justificada y sustentada las condiciones por las cuales se encuentra adecuada a la Constitución y las leyes el carácter clasificado de la información.

En tal sentido, de acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes, no es viable atender a su requerimiento."

Con fecha 23 de mayo de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis contra la referida comunicación, señalando que la información solicitada corresponde a un asunto de interés público pues permitirá conocer la actuación militar en el marco de las protestas sociales, donde ocurrieron muertes y se reportaron personas heridas.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 001810-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 30 de mayo de 2023, notificada a la entidad en fecha 12 de junio de 2023, esta instancia le solicitó la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos.

Mediante el Oficio N° 3060 CCFFAA/SG/UAIP recibido por esta instancia en fecha 16 de junio de 2023, la entidad remitió sus descargos mediante el Informe N° 010 EMCFFAA/D-3/DAI de fecha 13 de junio de 2023, emitido por la División de Operaciones Frente Interno del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el cual refiere:

***“En relación a: “Solicito los planes operativos”.***

*Sobre el particular resulta necesario señalar que el control del orden interno en la III Macrorregión Policial Provincia de Virú, comprendidos en el lapso de los meses de diciembre de 2022 y febrero del 2023; estuvo en el marco del Supremo N°143-2022-PCM, donde el gobierno declaró por el término de TREINTA (30) días calendario, el Estado de Emergencia a nivel nacional, donde la Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas; esto significa que es la PNP, la que formula el Plan de Operaciones que se ejecutó en ese escenario, en dicho documento se indica las Coordinaciones de apoyo de las Fuerzas Armadas; por lo tanto las acciones en apoyo a la PNP fueron enmarcadas en el Plan de Operaciones “Emergencia Nacional – 2022” de la Policía Nacional, donde especifica los “operativos policiales” que se desarrollaron a nivel nacional, motivo por el cual dicha solicitud debe ser dirigida a la citada institución.*

***En relación a: “Solicito el tipo y cantidad de municiones y armas”:***

*Dicha información tiene carácter clasificado en concordancia a lo previsto en la Directiva General N° 008-2021-MD/SG-UAIP del Ministerio de Defensa, sobre clasificación y categorización de la documentación relacionada a la información secreta según el literal e) del artículo 15-A de la ley en la materia que dispone:*

*1. La información que por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla y comprende únicamente:*

*(...) e) El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.*

*Asimismo, la Directiva General 022-2021/JCCFFAA/SJ Directiva para normas los procedimientos para el acceso, clasificación, archivo y conservación de la documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la cual dentro de su anexo I, sobre clasificación y categorización de la documentación relacionadas a la información secreta según el literal e) del artículo 15-A de la ley de la materia, dispone que tienen este carácter las:*

*03 Adquisición y/provisionamiento de armamento, munición y artificios para su empleo en régimen de excepción*

*05 Informe de consumo de munición de la Institución.*

**En relación a: “Solicito los participantes y el despliegue de las tropas militares (...)”:**

Al respecto, la información solicitada es de carácter clasificado en concordancia a lo previsto en la Directiva General del Ministerio de Defensa antes mencionada según el literal d) del artículo 15 de la ley en la materia que dispone:

**d) Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.**

Cabe agregar que la excepción en este punto de la petición no solo implica el sustento o justificación desarrollados en los puntos anteriores, sino también afecta los datos personales del personal militar protegidos por la ley de la materia aplicable, lo cual también debe ser considerado por ese Tribunal al momento de resolver.

Asimismo, la divulgación de este tipo de información podría poner en riesgo no solo al personal involucrados sino también a sus propios familiares, como se ha visto recientemente en acciones vandálicas y delincuenciales de ataque a viviendas y personas relacionadas a personal policial y que es de conocimiento público.

Asimismo, la Directiva General 022-2021/JCCFFAA/SJ Directiva para normar los procedimientos para el acceso, clasificación, archivo y conservación de la documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la cual dentro de su anexo I sobre clasificación y categorización de la documentación relacionadas a la información secreta según el numeral 1 del literal g) de artículo 15 de la ley de la materia dispone:

Asimismo, es preciso mencionar que la documentación antes mencionada, está aprobada por el pliego con la Resolución Ministerial N° 231-DE(R), del Ministerio de Defensa, documento clasificado como RESERVADO; el cual regula la efectiva participación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Instituciones Armadas, los Comandos Operacionales y Especiales en apoyo a la PNP, en cumplimiento a las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno, a fin de prevenir y reprimir la criminalidad en el país.

**Se debe reiterar el carácter clasificado de la información deviene el éxito de los planes y acciones desplegadas y a desplegarse, más aun que se basan en informes operacionales aplicados en situaciones de estado de emergencia, y que aún viene desarrollándose, conforme es de conocimiento general y público. Ello no enerva el hecho de que la información pueda y deba ser entregada a las personas y autoridades que refiere, autoriza y menciona expresamente la normativa aplicable.**

Teniendo presente que conforme a las normas legales aplicables dichos documentos son información clasificada, en cumplimiento a las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno, para garantizar, mantener y restablecer el control del orden interno, así como preservar los derechos constitucionales de la población, en Estado de Emergencia y por un periodo de tiempo, respetando la Constitución y los Derechos Humanos, por lo que no corresponde la entrega de la información antes peticionada por ser información de carácter clasificada” (sic).

## 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<sup>2</sup>, 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.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto 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 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.

Por su parte, el artículo 15 de la referida ley, establece 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 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:

1. Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo:

d) Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.

f) El material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.

---

<sup>2</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

g) Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

En ese contexto, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>3</sup>, señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

En esa línea, el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Transparencia 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 información solicitada por el recurrente se encuentra inmersa en la excepción al derecho de acceso a la información pública prevista en el artículo 15 de la Ley de Transparencia.

## **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*

---

<sup>3</sup> En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

*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.”*

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”.*

Teniendo en cuenta ello, el Tribunal Constitucional precisó que le 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:

*“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).*

En ese sentido, de las normas legales y 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 dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

En el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad “*Los planes operativos, el tipo y cantidad de municiones y armas, así como los participantes y el*

*despliegue de las tropas militares en apoyo a la III Macro Región Policial La Libertad para hacer frente a las protestas y bloqueos de tránsito producidos en la ciudad de Virú, comprendidos en el lapso de los meses de diciembre del 2022 y marzo del 2023”.*

Por su parte, la entidad denegó la solicitud en base a lo señalado en el Memorándum N° 390 EMCFFAA/D-3/DAI de fecha 22 de mayo de 2023, mediante el cual el Jefe de la División de Operaciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, señaló que la información requerida se encuentra exceptuada de ser entregada en mérito a lo señalado en los literales d), f) y g) del numeral 1 del artículo 15 de la Ley de Transparencia, añadiendo que ello es acorde a lo señalado en la Directiva N° 022-21/JCCFFAA/SJ de fecha 16 de abril de 2021, “Directiva para normar los procedimientos para el Acceso, Clasificación, Archivo y Conservación de la Documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas”, y a la Resolución N° 107 CCFFAA/SG/FRAI, que ha aprobado la documentación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas clasificada como secreta, reservada y confidencial.

Frente a ello, el recurrente interpuso su recurso de apelación señalando que la información solicitada corresponde a un asunto de interés público, pues permitirá conocer la actuación militar en el marco de las protestas sociales, donde ocurrieron muertes y se reportaron personas heridas.

A nivel de descargos, el Jefe de la División de Operaciones Frente Interno del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, mediante el Informe N° 010 EMCFFAA/D-3/DAI de fecha 13 de junio de 2023, señaló que en relación al requerimiento de planes operativos que los mismos fueron formulados por la Policía Nacional del Perú, pues ella mantuvo el control del orden interno en el marco del Decreto Supremo N°143-2022-PCM, y que las coordinaciones de apoyo de las Fuerzas Armadas también se incorporaron en dichos planes, por lo que dicha información debe solicitarle al referido organismo. Asimismo, sobre el tipo y cantidad de municiones y armas utilizados, indicó que dicha información se encontraba protegida por el literal e) del artículo 15-A (que corresponde al artículo 16 del TUO de la Ley de Transparencia). Finalmente, sobre los participantes y el despliegue de las tropas militares señaló que dicha información se encuentra protegida por el literal d) del artículo 15 (que corresponde al artículo 15 del TUO de la Ley de Transparencia). Por último, añadió que la información solicitada también se encuentra salvaguardada por lo establecido en la Directiva General 022-2021/JCCFFAA/SJ, Directiva para normar los procedimientos para el acceso, clasificación, archivo y conservación de la documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y que la documentación requerida, está aprobada por Resolución Ministerial N° 231-DE(R), del Ministerio de Defensa, documento clasificado como reservado; el cual regula la participación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en apoyo a la Policía Nacional del Perú, en cumplimiento a las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno, a fin de prevenir y reprimir la criminalidad en el país.

Teniendo en cuenta ello, corresponde determinar si la entidad atendió el pedido del recurrente conforme a ley.

## Sobre los planes operativos solicitados

En primer lugar, es preciso destacar que si bien en su respuesta inicial la entidad solo alegó respecto de este extremo de la solicitud que lo requerido tenía el carácter de secreto en aplicación del literal d) del numeral 1 del artículo 15 de la Ley de Transparencia, sin embargo en sus descargos ha referido que los planes de operaciones solicitados han sido formulados por la Policía Nacional del Perú, pues ella mantuvo el control del orden interno en el marco del Decreto Supremo N°143-2022-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia a nivel nacional, y que las coordinaciones de apoyo de las Fuerzas Armadas también se incorporaron en dichos planes, por lo que dicha información debe solicitarle al referido organismo.

Al respecto, es preciso destacar, que si bien la entidad alega que ha sido la Policía Nacional del Perú quien formuló los planes operativos, pues conservó el control del orden interno, también debe señalarse que conforme al literal b) del artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, *“En el caso de que las FFAA asuman el control del orden interno en una zona declarada en Estado de Emergencia, el comandante de nivel operacional emite un plan de campaña; en los demás escenarios, formula un plan de operaciones. En todos los casos, estos planes deben ser aprobados por el JCCFFAA”* (subrayado agregado).

Es decir, conforme a la norma citada, en los casos en que las Fuerzas Armadas no toman el control del orden interno, y por ende, dicho control queda a cargo de la Policía Nacional del Perú, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas debe aprobar “un plan de operaciones”, por lo que, no resulta cierto el argumento de la entidad de que por el solo hecho de que las Fuerzas Armadas no asumieron el control del orden interno en la circunstancia descrita por el recurrente en su solicitud los planes operativos solo fueron elaborados por la Policía Nacional del Perú. En estricto, conforme a la normativa descrita, la entidad también debería contar con un plan de operaciones aprobado por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Por tanto, la entidad debe proporcionar los planes operativos formulados para hacer frente a las protestas y bloqueos de tránsito producidos en la ciudad de Virú, comprendidos en el lapso de los meses de diciembre del 2022 y marzo del 2023, o en su defecto, precisar de modo claro que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no ha aprobado ningún plan operativo relativo a dichos hechos, previo requerimiento y respuesta de las unidades orgánicas respectivas<sup>4</sup>.

Por otro lado, en cuanto al carácter secreto de los planes de operaciones elaborados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, alegado por la

---

<sup>4</sup> Es preciso destacar que conforme al Precedente Vinculante emitido por este Tribunal en el Expediente N° 0038-2020-JUS/TTAIP y publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020 y en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (En el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/colecciones/2071-resolucion-precedentes-de-observancia-obligatoria>.), *“cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la información requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa, dicha circunstancia al solicitante”* (subrayado agregado).

entidad en su respuesta original, es preciso destacar que ésta señaló que dicha información tiene “el carácter clasificado, en concordancia a lo previsto en la Directiva N° 008-2011 MD/SG-UAIP de fecha 28 de abril del 2011, “Procedimientos para el Acceso, Clasificación, Reclasificación, Desclasificación, Archivo y Conservación de la Información en el Sector Defensa”, subsidiaria de la Ley 27806, aprobada con la Resolución Ministerial N° 329-2011-DE/SG; imparte disposiciones y estandariza los procedimientos para clasificar, reclasificar, desclasificar, archivar y conservar la información restringida que producen y poseen los Organismos Públicos, de conformidad y con las excepciones de la Ley 27806”, y conforme “a lo señalado en la Directiva N° 022-21/JCCFFAA/SJ de fecha 16 de abril de 2021, “Directiva para normar los procedimientos para el Acceso, Clasificación, Archivo y Conservación de la Documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas”. Asimismo, indicó que “la Resolución N° 107 CCFFAA/SG/FRAI, a fin de implementar las normas antes descritas, en su artículo 1, “Aprueba la documentación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y su Anexo que conformar la citada Resolución, como parte integrante de la misma, la cual será clasificada como Secreta, Reservada y Confidencial, en mérito a las excepciones de acceso a la información dispuesta en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”; en ella se salvaguardan los planes de operaciones, órdenes de operaciones logísticas y conexas, armamento y material logístico, comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno, además de temas involucrados en la seguridad y de la defensa nacional”.

Teniendo en cuenta ello, y que la entidad también alegó el carácter secreto y confidencial de la información sobre el tipo y cantidad de municiones y armas utilizadas, y del personal participante y despliegue de las tropas militares, es preciso analizar dichos argumentos de la entidad.

### **Sobre la clasificación de la información solicitada**

Al respecto, conforme ya se adelantó, la entidad ha alegado que la información solicitada se encuentra clasificada conforme a lo previsto en la Directiva N° 008-2011-MD/SG-UAIP, “Procedimientos para el Acceso, Clasificación, Reclasificación, Desclasificación, Archivo y Conservación de la Información en el Sector Defensa”, aprobada con la Resolución Ministerial N° 329-2011-DE/SG, la Directiva N° 022-21/JCCFFAA/SJ, “Directiva para normar los procedimientos para el Acceso, Clasificación, Archivo y Conservación de la Documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas”, la Resolución N° 107 CCFFAA/SG/FRAI y la Resolución Ministerial N° 231-DE(R), del Ministerio de Defensa.

Sobre el particular, es preciso destacar que el artículo 15 de la Ley de Transparencia es el que ha establecido la obligación de clasificar expresamente la información que califica como secreta como requisito para restringir el acceso a dicha información:

#### **“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”.*

Asimismo, el artículo 16 de la Ley de Transparencia también ha previsto dicha obligación de clasificación, como requisito para limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública:

**“Artículo 16.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información reservada**  
*El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada. En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos:*

*1. La información que por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla y comprende únicamente (...).”*

La obligación de clasificar la información que califica como secreta o reservada se cumple a través de la emisión de una resolución del titular de la entidad que le otorga dicho carácter, la cual a su vez se inscribe en un registro creado especialmente para dicho fin. Al respecto, 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).*

Conforme a las citadas normas, la clasificación constituye un acto (materializado en una resolución administrativa) mediante el cual la entidad califica determinada documentación en específico, poseída por ella, como secreta o reservada, y respecto de la cual lleva un registro detallado que permita luego identificar dicha documentación a efectos del correspondiente acto de desclasificación.

La resolución que clasifica la información no constituye un acto discrecional del titular de la entidad o del funcionario delegado por éste, sino que la misma debe dictarse con base en los supuestos de excepción establecidos en la Ley de Transparencia, y cumplir con el deber de motivar adecuadamente las razones por las cuales la información califica en alguno de dichos supuestos. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 33 de la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, en el cual 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).*

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 o reservada, la misma se encuentra en la obligación de acreditar la existencia de la resolución que clasifica expresamente dicha información como secreta o reservada, así como de comunicar el sustento con base en el cual se considera que la información solicitada se encuadra en alguno de los supuestos de excepción previstos en los artículos 15 o 16 de la Ley de Transparencia, no bastando para ello la alusión genérica a dichos preceptos normativos, sino que es necesario que se especifiquen las razones por las cuales la documentación solicitada cumple con los distintos elementos que componen la excepción invocada.

Asimismo, 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 caso de autos, esta instancia aprecia que si bien la entidad ha alegado que la información se encuentra clasificada como secreta o reservada, ha referido que la entidad clasifica la información según la Directiva N° 008-2011 MD/SG-UAIP de fecha 28 de abril del 2011, “Procedimientos para el Acceso,

Clasificación, Reclasificación, Desclasificación, Archivo y Conservación de la Información en el Sector Defensa y la Directiva General 022-21/JCCFFAA/SJ, Directiva para normar los procedimientos para el acceso, clasificación, archivo y conservación de la documentación en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; sin embargo, dichos instrumentos normativos internos constituyen una guía que regula el procedimiento para la clasificación, mas no corresponden a una resolución que clasifica determinada información.

Por otro lado, la entidad ha referido que se ha expedido la Resolución N° 107 CFFAA/SG/FRAI y la Resolución Ministerial N° 231-DE(R), del Ministerio de Defensa, siendo que mediante la primera *“Aprueba la documentación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y su Anexo que conforma la citada Resolución, como parte integrante de la misma, la cual será clasificada como Secreta, Reservada y Confidencial, en mérito a las excepciones de acceso a la información dispuesta en la Ley N° 2Z806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Público”*; en ella se salvaguardan los planes de operaciones, órdenes de operaciones logísticas y conexas, armamento y material logístico, comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno, además de temas involucrados en la seguridad y de la defensa nacional”, y en el caso de la segunda aprueba la documentación requerida por el titular del pliego y constituye un *“documento clasificado como RESERVADO; el cual regula la efectiva participación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Instituciones Armadas, los Comandos Operacionales y Especiales en apoyo a la PNP, en cumplimiento a las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno, a fin de prevenir y reprimir la criminalidad en el país”*.

Al respecto, debe precisarse, en primer lugar, que dichas resoluciones no han sido adjuntadas al expediente por parte de la entidad, de modo que esta instancia pueda apreciar si las mismas efectivamente corresponden a resoluciones del titular del pliego o de algún funcionario designado por éste, mediante la cual se haya clasificado la documentación específicamente solicitada por el recurrente como secreta o reservada, y si dichas resoluciones cumplen el requisito legal de encontrarse debidamente motivadas.

En su lugar, la entidad solo ha referido de modo genérico que dichas resoluciones salvaguardan *“planes de operaciones, órdenes de operaciones logísticas y conexas, armamento y material logístico, comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno, además de temas involucrados en la seguridad y de la defensa nacional”* o aquellos documentos que *“regulan la efectiva participación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Instituciones Armadas, los Comandos Operacionales y Especiales en apoyo a la PNP, en cumplimiento a las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno, a fin de prevenir y reprimir la criminalidad en el país”*. Sin embargo, lo indicado por la entidad solo constituye una descripción de tipos de documentos que ya se encuentran consignados de esa forma en la Ley de Transparencia, mas no precisa si los documentos concretos requeridos por el recurrente han sido objeto de clasificación, luego de establecerse su relación con las excepciones previstas en los artículos 15 y 16 de la referida ley.

En consecuencia, la entidad no ha acreditado con ningún documento la aludida clasificación, pese a que, como ya se señaló, la clasificación de información secreta o reservada 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 debidamente motivada y 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 consecuencia, la entidad no ha acreditado haber cumplido con el requisito legal de la clasificación de la información como secreta o reservada para denegar el acceso a la información solicitada.

### **Sobre la motivación para calificar la información como secreta**

Al respecto, como ya se ha establecido en la presente resolución, para la denegatoria de una solicitud de acceso a la información pública la entidad debe brindar una motivación suficiente que precise con claridad que la información requerida encaja en los distintos elementos que componen una excepción.

En el caso de autos, se observa que, en tanto la entidad invoca los literales d), f) y g) del numeral 1 del artículo 15 de la Ley de Transparencia, la entidad debía brindar una motivación suficiente, lo que implicaba acreditar dos supuestos que aparejan las excepciones invocadas: a) primero, que la información requerida se refiere a órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas (en el caso del literal d), o que dicha información aluda a material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú (en el caso del literal f), o que lo requerido se relacione con planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas y/o información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas (en el caso del literal g), y b) segundo, que la revelación de dicha información afectaría la seguridad nacional, la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, o perjudicaría las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI, o los planes de defensa militar.

A este respecto, se aprecia que la entidad ha citado la normativa que señala que dicha información tiene carácter secreto, conforme al artículo 15 de la Ley de Transparencia, refiriendo además que la divulgación de la información generaría un riesgo a los objetivos de las acciones militares, a la seguridad personal de las fuerzas e incluso de sus familiares, como se ha visto recientemente en acciones vandálicas y delincuenciales de ataque a viviendas y personas relacionadas a personal policial y que es de conocimiento público. Asimismo, ha señalado que de la clasificación de dicha información como

secreta “*deviene el éxito de los planes y acciones desplegadas y a desplegarse, más aun que se basan en informes operacionales aplicados en situaciones de estado de emergencia, y que aún viene desarrollándose, conforme es de conocimiento general y público*”.

Sobre el particular, es preciso destacar que si bien la entidad señala que el éxito de las operaciones militares depende de la protección de la información, no ha indicado cómo ello ocurriría en el caso de autos, pues lo requerido se trata de planes operativos, uso de armas y despliegue y participación de personal militar, respecto de operaciones que se ejecutaron hasta marzo del presente año. En dicho contexto, conforme ya se ha señalado en los párrafos precedentes, para sustentar la necesidad de proteger determinada información como secreta no basta aludir a que su develación generaría un daño al éxito de una operación militar desarrollada en salvaguarda del orden interno, sino que es imprescindible que la entidad detalle de modo claro cómo la referida divulgación afectaría el desarrollo de determinada operación o plan militar o perjudicaría el control del orden interno.

Por otro lado, con relación a que la revelación de dicha información podría poner en peligro al personal militar y sus familiares, pues personas ligadas al personal policial han sufrido ataques vandálicos a sus viviendas, esta instancia debe destacar que la entidad no ha señalado a qué hecho concreto se refiere, por lo que no ha acreditado que el aludido daño a la seguridad personal sea objetivo. En dicho contexto, es preciso señalar que cuando se alega un daño a otro bien constitucional, como justificación para limitar el derecho de acceso a la información pública, corresponde a la entidad acreditar que dicho daño es real, demostrable e identificable. Así lo expresa, por ejemplo, el artículo 35 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos mediante la Resolución AG/RES. 2958<sup>5</sup>:

**“Artículo 35. Prueba de daño**

1. Al invocar la existencia de una causal de reserva ante una solicitud de Información, el sujeto obligado deberá aplicar la prueba del daño.

2. La prueba de daño debe establecer que la divulgación de la Información solicitada puede generar un daño real, demostrable e identificable.

En la aplicación de dicha prueba, el sujeto obligado deberá acreditar por escrito:

a) que la divulgación de la Información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo a un bien jurídico o derecho tutelado claramente identificado en una ley. No podrá ser utilizado como justificación un daño o perjuicio hipotético (...) (subrayado agregado).

Asimismo, en cuanto al argumento de la entidad de que los planes de operaciones solicitados se refieren a situaciones de estado de emergencia que aún vienen desarrollándose, es preciso indicar que el Decreto Supremo N° 143-2022, decretó el Estado de Emergencia a nivel nacional hasta el 19 de enero de 2023, en virtud a “*diversos conflictos sociales a nivel nacional, registrados a*

<sup>5</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. “Ley modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública”. AG/RES 2958. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 21 de octubre de 2020. Disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc\\_5718-20\\_ESP.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc_5718-20_ESP.pdf). Consulta realizada el 5 de mayo de 2023.

*partir del 7 de diciembre de 2022*”, siendo que dicho Estado de Emergencia fue prorrogado en la región La Libertad por el Decreto Supremo N° 010-2023-PCM hasta el 18 de febrero de 2023, y luego por el Decreto Supremo N° 025-2023-PCM hasta el 15 de marzo del mismo año. Sin embargo, a partir de dicha fecha si bien el Estado de Emergencia se prorrogó en la región La Libertad mediante los Decretos Supremos N° 037-2023-PCM, 053-2023-PCM, 063-2023-PCM y 074-2023-PCM, los mismos no fueron emitidos con base en las protestas o conflictos sociales surgidos el 7 de diciembre de 2022, sino por el *“incremento de la criminalidad”*, conforme se aprecia en los considerandos de los referidos decretos supremos. Por tanto, no resulta cierto que la información solicitada se refiera a situaciones de estado de emergencia que aun vienen desarrollándose, por lo que debe desestimarse este argumento de la entidad.

Finalmente, es preciso indicar que la entidad si bien en su respuesta a la solicitud de información señaló que la información sobre armamentos y municiones se encontraba protegida por el literal f) del numeral 1 del artículo 15 de la Ley de Transparencia, en sus descargos ha indicado que dicha información se encuentra protegida por el literal e) del numeral 1 del artículo 16 de la Ley de Transparencia. No obstante ello, en la medida que lo requerido se refiere información sobre el armamento y municiones utilizados por las fuerzas armadas, la norma aplicable es el artículo 15 (invocado en la respuesta) y no el artículo 16 (invocado en los descargos), por lo que debe desestimarse la invocación del literal e) del numeral 1 del artículo 16 de la Ley de Transparencia como una norma que protege la información solicitada.

En consecuencia, la entidad no ha motivado las razones por las cuales la entrega de la información solicitada afecte la seguridad nacional, el control del orden interno o la seguridad personal de los militares o sus familiares, por lo que no ha desvirtuado el carácter público de la misma.

Por lo demás, en cuanto al argumento de que la revelación de los nombres del personal militar que participó en las operaciones militares afecta su derecho a la intimidad, es preciso destacar que conforme al numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia las entidades se encuentran obligadas a publicar en su portal institucional la siguiente información: *“La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones y el porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo”* (subrayado agregado).

Es decir, la información que permita la identificación de los servidores públicos de cualquier entidad constituye información de acceso público, siendo además que en este caso se ha requerido la identificación del personal que participó en determinados operativos, esto es, que llevó a cabo acciones propias del ejercicio de su función, por lo que dicha información no afecta la intimidad personal alegada, debiendo desestimarse este argumento de la entidad.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, es preciso destacar que los documentos solicitados sobre uso de las armas de fuego fueron documentos que la entidad debió elaborar en el contexto de la declaratoria del Estado de

Emergencia a nivel nacional, establecido por el Decreto Supremo N° 143-2022-PCM, publicado el 14 de diciembre de 2022, en el cual se señaló:

***(...) Artículo 1.- Declaratoria de Estado de Emergencia***

*Declarar por el término de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia a nivel nacional. La Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.*

*(...)*

***Artículo 3.- Suspensión de los Estados de Emergencia vigentes a nivel nacional***

*Durante la vigencia del Estado de Emergencia declarado en el artículo 1 del presente Decreto Supremo, queda suspendida la vigencia de los Estados de Emergencia declarados en distintos departamentos del país, en los cuales la Policía Nacional del Perú se encuentra a cargo del control del orden interno.*

***Artículo 4.- De la intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas***

*La intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas se efectúa conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y en el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-DE, respectivamente".*

Es decir, mediante el aludido decreto supremo se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas, en apoyo de la Policía Nacional del Perú, para el mantenimiento del orden interno, disponiendo que su actuación se regulaba por el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional<sup>6</sup>, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-DE<sup>7</sup>.

En dicho contexto, es el numeral 1 del artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1095, el que establece la obligación de la entidad de generar información relacionada con el uso de armas de fuego en el marco de una operación militar:

*"Los miembros de las Fuerzas Armadas que hagan uso de armas de fuego presentan en el término de la distancia un informe por escrito a su superior, dando cuenta de los siguientes aspectos: fecha, hora y lugar del incidente, unidad o elemento que participó en el incidente, hechos que condujeron a su participación, la causa por la cual se abrió fuego, el tipo y la cantidad de armas y municiones empleadas, daños personales o materiales causados, número de eventuales detenidos, heridos o muertos, debiendo acompañar, en lo posible, registros filmicos o fotográficos existentes" (subrayado agregado).*

Por otro lado, el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1095, establece la normativa aplicable a la actuación de las Fuerzas Armadas en el marco de un Estado de Emergencia:

<sup>6</sup> En adelante, Decreto Legislativo N° 1095.

<sup>7</sup> En adelante, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095.

“5.2 Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en Estado de Emergencia se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la Policía Nacional para el control del orden interno, rigen las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

En dicha línea, el artículo 16 del aludido decreto legislativo establece que los principios rectores que rigen antes, durante y después del uso de la fuerza son los de legalidad, necesidad y proporcionalidad<sup>8</sup>.

Asimismo, el artículo 18 de la referida norma ha previsto que la fuerza debe ser utilizada de modo progresivo según las circunstancias del caso concreto, esto es en el marco de niveles de uso de la fuerza como son el nivel preventivo (involucra la presencia militar, el contacto visual y la verbalización) y posteriormente y previa advertencia cuando se han agotado las acciones preventivas, el nivel reactivo (que involucra el control físico, el uso de medios no letales y uso de medios letales)<sup>9</sup>.

Del mismo modo, la norma en cuestión en su artículo 19 también ha previsto las circunstancias excepcionales en las cuales pueden utilizarse armas de fuego, destacando que su uso solo puede justificarse en la protección de la vida o la integridad física del propio personal militar o de alguna otra persona<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> “a. **Legalidad.**- El uso de fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas debe estar amparado en el presente Decreto Legislativo y su Reglamento.

b. **Necesidad.**- El análisis de la necesidad en cuanto al uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas implica dos verificaciones: (i) haber agotado el despliegue de medidas que no implican el uso de la fuerza y que permitiesen alcanzar el resultado esperado; y, (ii) luego de esta verificación, llegar a la conclusión de que un eventual uso de la fuerza resulta inevitable para alcanzar dicho resultado.

c. **Proporcionalidad.**- Es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza y el grado de fuerza empleada, debiendo ser ésta la mínima necesaria en relación a dicha amenaza y en función al resultado legal esperado”.

<sup>9</sup> “Artículo 18.- Niveles de uso de la fuerza

**18.1. Preventivo**

a. **Presencia Militar.**- Es la demostración de autoridad, en la que los miembros de las Fuerzas Armadas están uniformados, equipados, en actitud diligente y de alerta, actuando preventiva y disuasivamente a fin de mantener o restablecer el orden interno.

b. **Contacto Visual.**- Es el dominio visual sobre una persona, grupo de personas, vehículos, áreas o instalaciones, que permite ejercer un cierto control sobre la situación.

c. **Verbalización.**- Es el uso de la comunicación oral, utilizando el tono y los términos necesarios que sean fácilmente comprendidos, con miras a mantener o restablecer el orden interno.

**18.2 Reactivo**

Agotadas las acciones del nivel preventivo y antes de usar la fuerza en el nivel reactivo, se realiza la advertencia correspondiente, procediendo al uso de la fuerza gradualmente, siempre y cuando la situación lo permita, de la manera siguiente:

a. **Control físico.**- Es la acción militar que utiliza técnicas de fuerza corporal, con el fin de controlar, reducir, inmovilizar o conducir ante la autoridad que corresponda a quienes se encuentren alterando el orden interno.

b. **Medios no letales.**- Se refiere al empleo de equipamiento y armas con bajo potencial de daño, para contrarrestar o superar la amenaza existente.

c. **Medios letales.**- Excepcionalmente, se puede proceder al empleo de armas de fuego, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 19 del presente Decreto Legislativo”.

<sup>10</sup> “Artículo 19.- Uso excepcional

19.1 Excepcionalmente, los miembros de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de la misión asignada pueden usar armas de fuego en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

19.2 Si como consecuencia del uso de las armas de fuego se produjeran heridos, los miembros de las Fuerzas Armadas habilitan la atención médica inmediata, sin discriminación. En caso de que se registren personas fallecidas se adoptan los protocolos correspondientes para el tratamiento de los restos humanos. En ambos casos, se procede a informar a los familiares”.

En dicho escenario, la intervención de las Fuerzas Armadas en el contexto del restablecimiento del orden interno no conlleva una actuación discrecional, sino que la misma se encuentra claramente reglada, en salvaguarda de evitar sacrificios innecesarios de la vida o la integridad física que puedan producirse como consecuencia del uso de la fuerza que ejecute el personal militar. Tal es la finalidad de someter el uso de la fuerza al Derecho, que las normas aquí citadas incluso han previsto la rendición de cuentas por parte del personal militar cuando se efectúe en el seno de una operación militar el empleo de la fuerza letal, pues además del informe contemplado en el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1095, al que ya se hizo referencia, el artículo 31 de dicha norma establece que el comandante a cargo de la operación debe presentar un informe de las incidencias ocurridas durante la operación ejecutada:

**“Artículo 31.- Presentación de informe**

*Concluidas las operaciones o acciones previstas en el presente Decreto Legislativo, el comandante de la fuerza militar presenta un informe por escrito a su superior, dando cuenta de los siguientes aspectos: fecha, hora y lugar de las operaciones o acciones, unidad o elemento participante, hechos que condujeron a su participación, las operaciones o acciones efectuadas, sus resultados y otros aspectos de relevancia”.*

Finalmente, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095 en los numerales 45.7 y 45.8 ha previsto incluso la posibilidad de acceder a información sobre operaciones militares en las cuales se haya hecho uso de la fuerza, a través de un procedimiento de acceso a la información pública:

**“Artículo 45.- Procedimientos como consecuencia del empleo o uso de la fuerza**

(...)

45.7 Los pedidos de información o documentación sobre una operación o acción militar son atendidos por la entidad correspondiente de acuerdo a la normativa vigente sobre transparencia y acceso a la información pública.

45.8 Toda persona tiene derecho a recibir información completa, veraz y oportuna sobre las personas heridas o fallecidas como consecuencia de una operación o acción militar, así como sobre las personas que hayan sido intervenidas (...) (subrayado agregado).

Esta norma no califica pues la información sobre una operación militar ejecutada en la cual se haya hecho uso de la fuerza como secreta, sino que deriva el tratamiento de los pedidos de información sobre dicha materia a la Ley de Transparencia, lo que conlleva a presumir el carácter público de dicha información, y a restringir su acceso solo en determinados supuestos tasados en las excepciones, y bajo una interpretación restrictiva de las mismas.

En dicha línea, es pertinente destacar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD ha establecido que una de las funciones esenciales del acceso a la información pública es la posibilidad de fiscalizar el ejercicio de la función pública por parte de funcionarios y servidores públicos:

*“Uno de los elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho es la responsabilidad de los funcionarios. Ello implica una capacidad fiscalizadora importante por parte de la población a fin de controlar a los funcionarios y servidores públicos, idea central o nuclear del sistema democrático. 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. Como ya se dijo en la STC 04912-2008-HD/TC, el tener acceso a los datos relativos al manejo de “la res pública resulta esencial para que exista una opinión pública verdaderamente libre que pueda fiscalizar adecuadamente la conducta de los gobernantes” (fundamento 3)” (subrayado agregado).*

En el caso de autos, la información sobre los planes operativos, el armamento y municiones empleados, y el personal participante y su despliegue en un operativo militar en la medida que permite escrutar que el ejercicio de la función pública –que incluye la actuación del personal militar- se realizó conforme a ley es información de naturaleza pública, que solo puede quedar restringida con base en un supuesto de excepción específico y siempre que se acredite que su divulgación puede afectar el bien jurídico protegido por dicha excepción, y que la protección de dicho bien resulta más importante que el acceso a la información pública en el caso concreto (principio de proporcionalidad).

En el presente procedimiento, sin embargo, como ya se ha señalado, la entidad no ha cumplido su obligación de motivar adecuadamente que nos encontremos en un supuesto de información secreta o confidencial.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación y ordenar a la entidad que entregue la información pública requerida por el recurrente, o en su defecto, precisar de modo claro que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no ha aprobado ningún plan operativo relativo a los hechos señalados en la solicitud de información, previo requerimiento y respuesta de las unidades orgánicas respectivas.

Finalmente, en virtud de lo previsto por 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.

Que, asimismo, ante la abstención formulada por la Vocal Titular Silvia Vanesa Vera Muelle declarada fundada<sup>11</sup> anteriormente, interviene el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia Luis Agurto Villegas, de conformidad con lo dispuesto en la RESOLUCIÓN N° 000004-2023-JUS/TTAIP-PRESIDENCIA, de fecha 23 de marzo de 2023, la que estableció el orden de antigüedad de los vocales del Tribunal de acuerdo a la fecha de su colegiatura<sup>12</sup>;

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 presentado por **CARLOS GONZALO HARO GORDILLO**; en consecuencia, **ORDENAR** al **COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS** que entregue al recurrente la información solicitada, o en su defecto, precisar de modo claro que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no ha aprobado ningún plan operativo relativo a los hechos señalados en la solicitud de información, previo requerimiento y respuesta de las unidades orgánicas respectivas, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de 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 mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

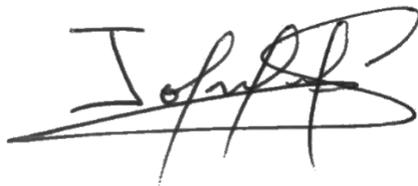
**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **CARLOS GONZALO HARO GORDILLO** y al **COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

---

<sup>11</sup> Conforme a lo resuelto en la Resolución N° 2323-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 8 de noviembre de 2021.

<sup>12</sup> Conforme a dicha resolución en el caso de los vocales de la Primera Sala, dicho orden de antigüedad es el siguiente: vocal Luis Guillermo Agurto Villegas, vocal Segundo Ulises Zamora Barboza y vocal Tatiana Azucena Valverde Alvarado.

**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



JOHAN LEÓN FLORIÁN  
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO  
Vocal



LUIS AGURTO VILLEGAS  
Vocal

vp: fjlf/jmr