



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 003318-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 03526-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **ALEXANDER VILLARROEL ZURITA**
Entidad : **POLICIA NACIONAL DEL PERÚ**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 10 de noviembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 03526-2023-JUS/TTAIP de fecha 13 de octubre de 2023¹, interpuesto por **ALEXANDER VILLARROEL ZURITA** contra el correo electrónico de fecha 10 de octubre de 2023, mediante la cual la **POLICIA NACIONAL DEL PERÚ** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 21 de setiembre de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 21 de setiembre de 2023, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó la siguiente información:

“(...) Sírvasse informar las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicio los efectivos PNP Alexander Michael Llanos Sanchez entre agosto y octubre del 2021; Edwin Pedro Baltodano Villanueva en setiembre del 2021; Yosselyn Raquel Zaña Inga en setiembre del 2021; Julio Augusto Lozano Ruiz Conejo en octubre del 2021; Martin Gustavo Martinez Yataco en febrero del 2022, y Serafina Genoveva Cabrera Arias en febrero del 2023.”

Con el correo electrónico de fecha 10 de octubre de 2023, la entidad atendió la solicitud de información del recurrente, señalando lo siguiente:

“(...) Por especial encargo del Sr. Coronel PNP Jefe DIVSICPAL-DIRREHUM PNP, en atención a lo solicitado en el documento de la referencia y conforme al DICTAMEN N° 2938-2023- DIRREHUM-PNP/UNIASJUR de fecha 06OCT2023, se remite en formato PDF, Reporte de Información Personal (RIPER) escaneados, del CMDTE. PNP LLANOS SANCHEZ Alexander Michael, SS PNP LOZANO RUIZ CONEJO Julio Augusto, S2 PNP ZAÑA INGA Yosselyn Raquel y S3 PNP BALTODANO VILLANUEVA Edwin Pedro consignados en la solicitud, (con indicación de sus

¹ Asignado con fecha 18 de octubre de 2023.

datos y Unidad donde prestaron servicios, Cargo y duracion de meses), el cual fue extraído e impreso del Módulo Consulta Web y Legajos (ex Aguila6) del Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial (SIGCP) - Base de Datos de la DIRREHUM-PNP.

Asimismo, respecto al pedido de información de las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicios el SB PNP MARTINEZ YATACO Martin Gustavo y SS PNP CABRERA ARIAS Serafina Genoveva, resulta DENEGADO, por constituir invasión a la seguridad personal, por cuanto el cargo que vienen desempeñando en la PNP se encuentran en las excepciones que establece la Ley, de conformidad al DICTAMEN N° 2938-2023-DIRREHUM-PNP/UNIASJUR de fecha 06OCT2023.

Con fecha 13 de octubre de 2023, el recurrente interpuso recurso de apelación contra el correo electrónico de fecha 10 de octubre de 2023, exponiendo los siguientes argumentos:

“(…)

6. Ante ello, pese a lo indicado por la Policía Nacional del Perú, el recurrente considera que la información requerida no compromete por ningún motivo la seguridad nacional y tampoco conlleva a ningún tipo de riesgo, pues solo se solicita conocer las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados dos miembros de la institución en un periodo determinado, mas no revelar algún plan u acción realizado por los mismos o algún otro detalle, en el marco de su labor policial.

(…)

7. Además de ello, la respuesta formulada por la Policía Nacional del Perú no tiene mayor fundamento más que el contenido mismo del correo electrónico remitido como respuesta de fecha 10 de octubre del 2023, en donde textualmente solo se indica que ese extremo de la información se encuentra “en las excepciones que establece la ley”.

8. Y, conforme se puede apreciar en el ANEXO C adjunto a esta apelación, solo se menciona como sustento a ellos un dictamen N°2938-2023-DIRREHUM-PNP/UNIASJUR generado a raíz de la solicitud de acceso a la información, con fecha 6 de octubre del 2023. Sin embargo, en ningún momento el citado documento es remitido a la parte solicitante para el análisis.

9. Así, el recurrente considera que se declaró DENEGADA la solicitud de acceso a la información publica sin la debida fundamentación conforme lo establece la Ley de Transparencia, y pese a que la información requerida no vulneraría en ningún momento la seguridad nacional. (…)”.

Mediante Resolución 003114-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA², se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos, los cuales fueron presentados con Oficio N° 1418-2023-DIRREHUM-PNP/DIVSICPAL/DEPSICP-SEC.

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

² Resolución notificada a la mesa de partes virtual de la entidad, con Cédula de Notificación N° 13881-2023-JUS/TTAIP, el 06 de noviembre de 2023, conforme a la información proporcionada por la Secretaría Técnica de este Tribunal.

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.

Asimismo, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS³, establece que 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 6 del artículo 17 de la Ley de Transparencia señala que constituye información confidencial aquella cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

2.1. Materia en discusión

En el presente caso, la controversia consiste en determinar si la solicitud de acceso a la información pública del recurrente ha sido atendida conforme a 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 no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”. (Subrayado agregado)

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que *“Toda información que posea el Estado*

³ En adelante, Ley de Transparencia.

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".

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les 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 los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu*, es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

En el presente expediente, se aprecia que el recurrente requirió a la entidad *"informar las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicio los efectivos PNP Alexander Michael Llanos Sánchez entre agosto y octubre del 2021; Edwin Pedro Baltodano Villanueva en setiembre del 2021; Yosselyn Raquel Zaña Inga en setiembre del 2021; Julio Augusto Lozano Ruiz Conejo en octubre del 2021; Martin Gustavo Martínez Yataco en febrero del 2022, y Serafina Genoveva Cabrera Arias en febrero del*

2023”; en respuesta, la entidad entregó la información correspondiente a Alexander Michael Llanos Sánchez, Edwin Pedro Baltodano Villanueva, Yosselyn Raquel Zaña Inga y Julio Augusto Lozano Ruiz Conejo; y denegó la información correspondiente a Martin Gustavo Martínez Yataco y Serafina Genoveva Cabrera Arias, alegando que constituye invasión a la seguridad personal, por cuanto el cargo que vienen desempeñando en la Policía Nacional Perú se encuentran en las excepciones que establece la Ley, de conformidad al DICTAMEN N° 2938-2023-DIRREHUM-PNP/UNIASJUR de fecha 06 de octubre de 2023.

Frente a ello, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, alegando que la entidad en su respuesta denegatoria sólo menciona como sustento el DICTAMEN N° 2938-2023-DIRREHUM-PNP/UNIASJUR, sin la debida fundamentación conforme lo establece la Ley de Transparencia; además indica que la información requerida no vulnera la seguridad nacional.

Asimismo, la entidad a través de sus descargos reiteró su posición y remitió a esta instancia el expediente generado para la atención de la solicitud del recurrente; en éste, obra el DICTAMEN N° 2938-2023-DIRREHUM-PNP/UNIASJUR, de cuya lectura se advierte que la denegatoria de la entrega de la información correspondiente a Martin Gustavo Martínez Yataco y Serafina Genoveva Cabrera Arias se sustenta en la DIRECTIVA PNP N° 01-15-2018-DIRGEN PNP/DIRREHUM-PNP-B, NORMAS Y PROCEDIMIENTOS QUE REGULAN LA ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIÓN, MANTENIMIENTO, ACTUALIZACIÓN, CUSTODIA Y GESTIÓN DEL ACERVO DOCUMENTARIO DEL LEGAJO DEL PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERU, aprobado mediante RD N° 270-2018-DIRGEN/DIRCOAS-PNP del 20 de julio de 2018, que en su numeral 6.3 prescribe que *“El Legajo Personal es oficial, clasificándose su contenido como CONFIDENCIAL Y RESERVADO, toda vez que, la publicación de los documentos adosado que contenga información referida a los datos personales y movimientos puede constituir una invasión de la intimidad personal y familiar y la seguridad personal.”*

Al respecto, se tiene que, para denegar el acceso a la información requerida correspondiente a las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicio los efectivos PNP Martin Gustavo Martínez Yataco y Serafina Genoveva Cabrera Arias, la entidad hace alusión a que esta información es “confidencial y reservada” de acuerdo a la Ley de Transparencia, pues contiene datos personal y movimientos que puede constituir una invasión de la intimidad personal y familiar.

Con relación a ello, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de: *“La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado”* (subrayado agregado).

En ese sentido, resulta oportuno indicar que conforme a lo establecido en el numeral 4^a del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos

⁴ **“Artículo 2. Definiciones**
Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:
(...)

Personales⁵, los datos personales se refieren a toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados; asimismo, de acuerdo al numeral 5⁶ del artículo 2 de dicha Ley, se consideran datos sensibles a los datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular, referidos al origen racial y étnico, ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información relacionada a la salud o a la vida sexual; y, de acuerdo al numeral 6 del artículo 2⁷ del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-JUS⁸, se consideran datos sensibles a la información relativa a los datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.

En el presente caso, se aprecia que la entidad denegó el acceso a lo requerido por el recurrente haciendo alusión a que se trataba de información confidencial; sin embargo, no ha motivado cómo la indicación de las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicio los efectivos policiales Martin Gustavo Martínez Yataco y Serafina Genoveva Cabrera Arias constituyen datos personales que, al ser divulgados, afectarían el derecho a la intimidad de los aludidos efectivos policiales; argumento, además, que resulta contradictorio con la posición asumida por la propia entidad de entregar la misma información correspondiente a los efectivos policiales Alexander Michael Llanos Sánchez, Edwin Pedro Baltodano Villanueva, Yosselyn Raquel Zaña Inga y Julio Augusto Lozano Ruiz Conejo.

De otro lado, sobre la afirmación de la entidad respecto del carácter confidencial y reservado de la información solicitada en aplicación de la DIRECTIVA PNP N° 01-15-2018-DIRGEN PNP/DIRREHUM-PNP-B, es importante indicar que la referencia a dicha directiva no es un argumento válido para denegar la información requerida, ello de conformidad con el artículo 18 de la Ley de Transparencia, que señala expresamente que: “(...) *No se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley*”; por lo tanto, al ser la aludida directiva una norma de menor jerarquía a la Ley de Transparencia, lo expuesto por la entidad no resulta amparable.

Es preciso enfatizar que no basta que se niegue el acceso a información únicamente invocando la existencia de una excepción contemplada en la Ley de Transparencia, sino que se debe probar de modo razonable que el contenido de

4. Datos personales. Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.”

⁵ En adelante Ley de Protección de Datos.

⁶ **“Artículo 2. Definiciones**

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

5. Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual.”

⁷ **“Artículo 2. Definiciones**

Para los efectos de la aplicación del presente reglamento, sin perjuicio de las definiciones contenidas en la Ley, complementariamente, se entiende las siguientes definiciones:

(...)

6. Datos sensibles: Es aquella información relativa a datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.”

⁸ En adelante Reglamento de la Ley de Protección de Datos.

dicha información está comprendido dentro de los alcances de alguna de las excepciones establecida en la Ley de Transparencia y que divulgarla afecta o pone en riesgo un derecho fundamental, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, debido a que la entidad no ha motivado adecuadamente su decisión de denegar la información, acreditando que la información requerida se encuentre en el supuesto de excepción del numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por lo que no ha logrado desvirtuar la presunción de publicidad que recae sobre dicha información.

También es importante considerar que lo solicitado por el recurrente, según los propios términos de la solicitud, consiste en que se le infome las unidades y/o dependencias en que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicios los efectivos policiales, mas no consiste en la entrega de ningún reporte, memorando de destaque u otro similar que obre en el legajo personal de dichos efectivos policiales; mas aun, considerando que el propio recurrente en su escrito de apelación precisa que “solo se solicita conocer las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados dos miembros de la institución en un periodo determinado, mas no revelar algún plan u acción realizado por los mismos o algún otro detalle, en el marco de su labor policial” (subrayado agregado); por lo que es factible satisfacer el requerimiento del recurrente con la indicación de las unidades y/o dependencias en que los dos efectivos policiales estuvieron destacados y prestaron servicios.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que informe al recurrente *“las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicio los efectivos PNP Martin Gustavo Martinez Yataco en febrero del 2022 y Serafina Genoveva Cabrera Arias en febrero del 2023”*, por corresponder a información de acceso público, conforme a los considerandos descritos precedentemente.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Por los considerandos expuestos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353.

SE RESUELVE:

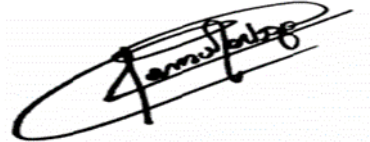
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **ALEXANDER VILLARROEL ZURITA** contra el correo electrónico de fecha 10 de octubre de 2023; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **POLICIA NACIONAL DEL PERÚ** que informe al recurrente *“las unidades y/o dependencias a las que estuvieron destacados y se encontraban brindando servicio los efectivos PNP Martin Gustavo Martinez Yataco en febrero del 2022 y Serafina Genoveva Cabrera Arias en febrero del 2023”*; conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **POLICIA NACIONAL DEL PERÚ** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 1 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 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 **ALEXANDER VILLARROEL ZURITA** y a la **POLICIA NACIONAL DEL PERÚ**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

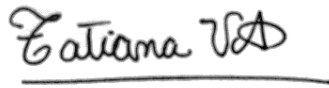
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

vp:tava-