Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 001632-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01640-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **MARIO PAOLO LANFRANCO SANTOS**
Entidad : **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES - MTC**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 21 de junio de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 01640-2023-JUS/TTAIP de fecha 22 de mayo de 2023[1], interpuesto por **MARIO PAOLO LANFRANCO SANTOS** contra la comunicación electrónica de fecha 19 de abril de 2023, recibida por el recurrente con fecha 21 de mayo de 2023[2], mediante la cual el **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – MTC**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 31 de marzo 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de marzo de 2023, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

> *"(…)el envío de todos los actuados del Expediente N° 152-2021-DFIST-MTC, referido al Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) iniciado en contra de la empresa Inca Rail S.A.C., por el choque técnico entre trenes producido en el año 2018 (choque entre trenes de Perurail e Inca rail). Según el Memorando 198-2023-MTC/22 notificado por el MTC, el procedimiento sancionador a Incarail inició el 30 de diciembre de 2021 y no fue hasta el 25 de julio de 2022 que se emitió la resolución final de primera instancia. En ese sentido, se verifica que transcurrieron 6 meses sin que se haya dictado una resolución final, por lo que se podía acceder al respectivo expediente desde el 30 de junio de 2022. Es en esta fecha que se cumplió el plazo de 6 meses sin que la resolución final se hubiera emitido. Cabe señalar que, de acuerdo a la Opinión Consultiva 18-2019-JUS/DGTAIPD del MINJUS, una resolución final es el acto que pone fin a la primera instancia del procedimiento; no incluye eventuales recursos."*

Mediante comunicación electrónica de fecha 19 de abril de 2023, la entidad brindó atención a la solicitud del recurrente remitiendo el Memorando N° 0286-2023-MTC/22

[1] Asignado con fecha 25 de mayo 2023.
[2] Fecha indicada por el recurrente en el recurso de apelación.

que contiene el Informe N° 0042-2023-MTC/22.02 de fecha 18 de abril de 2023 emitido por la Dirección de Sanciones en Transportes, en el que se señala lo siguiente:

*"**II. ANÁLISIS:***

Respecto del estado del expediente N° 152-2021-DFIST-MTC:

2.1 En el siguiente cuadro se presenta los actos procedimentales emitidos cronológicamente desde el inicio del PAS:

Fecha	***Detalle***
05.01.2022	*Notificación del inicio del PAS*
16.06.2022	*Presentación de Informe Final de Instrucción*
25.07.2022	*Se resuelve el procedimiento administrativo sancionador*
22.09.2022	*Se resuelve recurso de reconsideración*
28.11.2022	*- Se declara la nulidad de la resolución directoral que resuelve el PAS y el recurso de reconsideración.* *- Se retrotrae el PAS hasta el estadio anterior a la emisión de la R.D. que resolvió el PAS.*
07.03.2023	*Se resuelve el procedimiento administrativo sancionador*
04.04.2023	*En evaluación del recurso de reconsideración*

2.2 En atención al cuadro precedente, se confirma que el expediente administrativo sancionador aún continúa en trámite, toda vez que el administrado inmerso en el procedimiento sancionador ha presentado recurso de reconsideración, el mismo que está siendo evaluado por el órgano sancionador del MTC.

Respecto de los argumentos expuestos por el señor Lanfranco:

2.3 Mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS de fecha 11 de diciembre de 2019, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo numeral 3 del artículo 17 se desarrollan los dos supuestos en los cuales la administración pública podría brindar información sobre expedientes administrativos sancionadores en trámite, siendo estos:

- *Cuando la resolución que pone fin al PAS queda consentida.*
- *Cuando transcurre más de seis meses desde que se inició el PAS, sin que se dicte resolución final.*

2.4 En atención a dichos supuestos, el señor Lanfranco afirma que su pedido debe ser atendido por cuanto el procedimiento sancionador solo abarca hasta la resolución de primera instancia, sin incluir los recursos administrativos presentados por el administrado inmerso en el PAS, lo cual se sustenta con la Opinión Consultiva N° 18-2019-JUS/DGTAIPD del MINJUS; asimismo, argumenta que ha transcurrido más de seis meses entre la fecha que se inició el PAS (05.01.2022) y la que se emitió la resolución directoral (25.07.2022).

2.5 Al respecto, se debe precisar que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública emitió como precedente vinculante la

Resolución N° 002906-2021-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 05 de febrero de 2022, con la cual delimitó el alcance de un procedimiento administrativo sancionador en trámite, precisando lo siguiente:

"(…) la información sobre los procedimientos sancionadores llevados a cabo por la Administración Pública es confidencial, siempre y cuando se presenten los siguientes supuestos:
i) Que la resolución que pone fin a dicho procedimiento no se encuentre consentida, esto es, que haya sido impugnada en sede administrativa y esté pendiente el pronunciamiento de la segunda instancia administrativa; pues en el caso que no se haya interpuesto contra dicha resolución los recursos administrativos que la ley franquea, o que ya no existan recursos impugnatorios contra la misma, o que el recurso interpuesto ya haya sido resuelto; en suma, cuando el procedimiento sancionador haya concluido definitivamente en sede administrativa, la confidencialidad cesará, siendo accesible la información a través de una solicitud de acceso a la información pública. (…)"

2.6 Conforme lo señalado por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, un procedimiento administrativo sancionador es confidencial aun cuanto la resolución que pone fin al procedimiento sancionador ha sido impugnada en sede administrativa. Solo cesará la confidencialidad cuando el procedimiento haya concluido de forma definitiva en sede administrativa.

2.7 Por otro lado, respecto a los más de seis meses transcurridos entre el inicio del procedimiento administrativo sancionador y la emisión de la resolución que puso fin al PAS, se debe advertir que, a la fecha de la presentación de la solicitud del señor Lanfranco, el procedimiento se encontraba en curso, habiéndose emitido la resolución directoral de fin del procedimiento, la cual fue impugnada y resuelta por el superior jerárquico, quien anuló dicha resolución y retrotrajo el procedimiento hasta antes de la emisión de la resolución.

2.8 Cabe precisar que la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1356/2001-CR del 21 de noviembre de 2001 (del cual fue tomado el texto que actualmente se encuentra regulado en el inciso 3 del artículo 17 del TUO de la Ley 27806) dispone que la razón para excluir a las investigaciones en trámite por el ejercicio de la potestad sancionadora del acceso a la información pública se debe a la necesidad de resguardar el derecho al honor y buena reputación, así como de los legítimos intereses comerciales del administrado inmerso en un procedimiento sancionador en trámite.

2.9 Por lo tanto, no se ha configurado ninguno de los dos supuestos de acceso a la información pública de expedientes administrativos sancionadores en trámite; razón por la cual no es posible atender la solicitud del administrado.

III. CONCLUSIÓN:

3.1 No es posible remitir las piezas procesales del procedimiento administrativo sancionar registrado con el expediente N° 152-2021-DFIST-MTC, por cuanto este aún se encuentra en trámite,

configurándose la excepción descrita en el numeral 3 del artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS de fecha 11 de diciembre de 2019.

(…)"

Con fecha 22 de mayo de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar que la respuesta brindada por la entidad es contraria a la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública.

Mediante Resolución N° 001446-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[3] 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.

Mediante Oficio N° 01123-2023-MTC/04.02 ingresado a esta instancia el 21 de junio de 2023, la entidad remite el expediente administrativo solicitado, manifestando: *"Por consiguiente, nuestra oficina ha dado cumplimiento al mandato ordenado a través de la Resolución 001446-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reservándonos el derecho de emitir nuestros descargos en el más breve plazo"*, descargos que no han sido alcanzados al vencimiento del plazo otorgado por el mismo.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 3 de la Ley de Transparencia establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

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.

[3] Notificada a la entidad el 9 de junio de 2023.

A su vez el numeral 3 del artículo 17 de la misma norma señala que el derecho de acceso a la información pública tiene como excepción "*[l]a información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final*".

2.1. Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra incluida en la excepción prevista en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

2.2. Evaluación

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que recoge el principio de publicidad, toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

En dicho contexto, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo las limitaciones expresamente indicadas en la ley.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que *"De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas".*

En ese contexto, 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, en el que se indica lo siguiente:

> *"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 el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad todos los actuados del Expediente N° 152-2021-DFIST-MTC, referido al Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) iniciado en contra de la Empresa Inca Rail S.A.C., por el choque técnico entre trenes producido en el año 2018 (choque entre trenes de Perurail e Inca rail) y la entidad, mediante el Informe N° 0042-2023-MTC/22.02 de fecha 18 de abril de 2023 emitido por la Dirección de Sanciones en Transportes, denegó el pedido alegando que dicho procedimiento administrativo sancionador se encuentra en trámite, por lo que dicha información se encuentra protegida por el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, toda vez que se encuentra en trámite el recurso de reconsideración presentado por la parte inmersa en el aludido procedimiento.

Ante ello, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación al considerar que el plazo de los seis (6) meses de iniciado el procedimiento administrativo sancionador sin emitir resolución final ya se ha vencido; siendo que, luego de ello, la entidad se ha limitado a remitir a esta instancia el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente pero no ha formulado descargos.

Al respecto, es pertinente señalar que el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia señala expresamente que es confidencial la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso "*la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final*".

Conforme se advierte del citado texto, la norma establece dos (2) supuestos distintos -y no concurrentes- en los cuales la exclusión de acceso a la información termina:

1. **Cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida.-** Dicho supuesto exige que el acto administrativo dictado por la entidad no haya sido impugnado, de modo que el procedimiento administrativo concluye.
2. **Cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.-** Al respecto, la norma exige la concurrencia de dos (2) requisitos: el primero consiste en el simple transcurso del tiempo, que conforme lo señala la norma es de seis (6) meses; y, el segundo, que en dicho plazo la Administración no haya dictado la resolución final del procedimiento administrativo.

Asimismo, es importante tener en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 13 y 14 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 2814-2008-PHD/TC, en los cuales se precisa lo siguiente:

> "*13. Para lo que interesa al presente proceso debe citarse lo expuesto por el artículo 15-b de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en el inciso 3 dispone que el derecho de acceso a la información pública no puede ser ejercido respecto:*
> *La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando*

transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final'.

14. *Así, la norma excluye del acceso a aquella información vinculada a la investigación en trámite al interior de un procedimiento administrativo sancionador. Tan solo podrá accederse a tal información cuando; i) queda consentida la resolución que pone fin al procedimiento, o ii) transcurren más de 6 meses desde que se inició el procedimiento sin que exista resolución final*". (Subrayado agregado)

Adicionalmente, es oportuno precisar que este Tribunal, en la Resolución N° 002906-2021-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 30 de noviembre de 2021[4], emitida en el Expediente 02593-2021-JUS/TTAIP, ha declarado que constituye precedente administrativo de observancia obligatoria el criterio de interpretación del artículo 20 de la Ley de Transparencia que en él se desarrolla, el cual regula un aspecto distinto a la excepción de confidencialidad invocada por la entidad para denegar la información solicitada por el recurrente.

Dicho esto, a fin de verificar si en el caso de autos se configura el supuesto de hecho regulado en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, es preciso verificar el estadío en el que se encuentra el Procedimiento Administrativo Sancionar registrado con el expediente N° 152-2021-DFIST-MTC. Al respecto, según lo indicado por la propia entidad, este procedimiento se inició el 5 de enero de 2022, luego el 25 de julio de 2022 se emitió la resolución directoral que resolvió el PAS, la cual fue declarada nula el 28 de noviembre de 2022, finalizando con la emisión de una nueva resolución que resolvió el procedimiento administrativo sancionador el 7 de marzo de 2023; no obstante, y conforme el reporte de las actuaciones procedimentales alcanzado por la entidad, a la fecha 4 de abril de 2023 el procedimiento sancionador N° 152-2021-DFIST-MTC se encontraba *"en evaluación del recurso de reconsideración"*.

De lo acotado, se advierte que desde el inicio del procedimiento sancionador tramitado en el Expediente N° 152-2021-DFIST-MTC (el 5 de enero de 2022) hasta la fecha de presentación de la solicitud de información del recurrrente el 31 de marzo de 2023, habían transcurrido más de seis (6) meses, configurándose el segundo supuesto de terminación de la exclusión de acceso a la información establecido en el numeral 3 del articulo 17 de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega al recurrente de la información pública requerida[5], tachando, de ser el caso, la información confidencial, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

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

[4] La misma que puede ser ubicada en la página: https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/3701526-002906-2021-jus-ttaip-segunda-sala

[5] Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

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.

Por los considerandos expuestos[6] y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **MARIO PAOLO LANFRANCO SANTOS**; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – MTC** que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme a los considerandos expuestos en la presente resolución; bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, ponga en conocimiento del 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 **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – MTC,** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite 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.

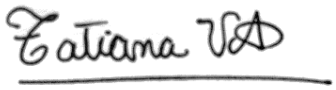
Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **MARIO PAOLO LANFRANCO SANTOS** y al **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – MTC**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

[6] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS.

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