



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 004143-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 03773-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **CARLOS AUGUSTO SIFUENTES ARIAS**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COISHCO**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 20 de noviembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 03773-2023-JUS/TTAIP de fecha 27 de octubre de 2023, interpuesto por **CARLOS AUGUSTO SIFUENTES ARIAS** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COISHCO** con fecha 11 de octubre de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de octubre de 2023, el recurrente solicitó a la entidad que le brinde por correo electrónico lo siguiente:

*“RESOLUCION QUE APRUEBA ROL DE VACACIONES 2023 DE OBREROS Y EMPLEADOS.
RÉCORD DIARIO DE CADA COBRADOR DE SU RECAUDACIÓN DE COBRANZA A DOMICILIO DE AGUA POTABLE A PARTIR DEL 23AGO2023 AL 07OCT2023.
DE LOS 5 REGIDORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COISHCO
DECLARACION JURADA 2023 I) DE INGRESOS, BIENES, RENTAS, II) DE CONFLICTO DE INTERESES, III) DE INTERESES.
PROYECTOS DE ORDENANZAS.
PETICIONES INDIVIDUAL.”*

Con fecha 27 de octubre de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 003921-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 3 de noviembre de 2023, notificada a la entidad en fecha 13 de noviembre de 2023, esta instancia le requirió el expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos, requerimientos que no han sido atendidos a la fecha de emisión de la presente resolución.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú¹ establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS², establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, 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.

Además, cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo normativo, 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, precisando que no pueden establecerse excepciones a dicho derecho por una norma de menor jerarquía a la ley.

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, 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 respectivas contempladas en la Ley de Transparencia.

2.1 Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si la información solicitada es pública; y, en consecuencia, debe ser entregada al recurrente.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

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

¹ En adelante, Constitución.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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 sostuvo que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución, 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 señaló 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”*.

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).

Además, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar que: *“La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444 (...)”* (subrayado agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 118 del mismo cuerpo normativo establece que: *“El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia”* (subrayado agregado).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la documentación que la entidad

posea, administre o haya generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

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 dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, o en algún otro supuesto legal, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad diversos ítems de información, y la entidad no brindó respuesta en el plazo legal. Ante ello, el recurrente presentó el recurso de apelación y la entidad no brindó sus descargos a esta instancia.

Siendo ello así, se observa que la entidad no brindó respuesta al recurrente ni presentó sus descargos a esta instancia negando poseer la información requerida, ni invocando alguna causal de excepción a la Ley de Transparencia, pese a que tiene la carga de acreditar dichas circunstancias. En consecuencia, al no haberse desvirtuado la presunción de publicidad que pesa sobre toda información en poder del Estado, la referida información mantiene su carácter público.

Sin perjuicio de ello, en tanto se solicitaron las declaraciones juradas de bienes y rentas, es preciso destacar que el artículo 2 de la Ley N° 30161, Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos⁴, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos, establece que la referida declaración es información que todo funcionario, empleado de confianza y servidor público que perciba ingresos mensuales procedentes del Estado debe presentar, independientemente de su régimen laboral o contractual. Además, el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia, establece que dicha declaración debe ser publicada de manera proactiva por las entidades públicas en sus Portales de Transparencia.

Por su parte, el artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 27482, aprobado por el Decreto Supremo N° 080-2001-PCM (modificado por el Decreto Supremo 047-2004-PCM)⁵, establece que el Formato Único de Declaración Jurada contiene dos secciones. De acuerdo a dicho precepto, *“[l]a sección primera contendrá la información que será archivada y custodiada por la Dirección General de Administración o la dependencia que haga sus veces y que será remitida a la Contraloría General de la República. La sección segunda contendrá la información que deberá ser publicada en el Diario El Peruano de acuerdo a los plazos establecidos en el presente reglamento”* y agrega, *“[e]n atención a los*

⁴ En adelante, Ley N° 30161.

⁵ En adelante, el Reglamento de la Ley N° 27482. Es preciso tener en cuenta que conforme a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30161, *“En tanto se apruebe el formato único de la declaración jurada, así como el formato de presentación de la relación de obligados e informe sobre sus ingresos, los obligados y funcionarios responsables siguen utilizando y presentando el formato único establecido por el reglamento de la Ley 27482, Ley que Regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos del Estado, aprobado por el Decreto Supremo 080-2001-PCM (modificado por el Decreto Supremo 047-2004-PCM), así como el formato establecido en la Directiva 02-2002-CG-AC (aprobada por la Resolución de Contraloría 174-2002-CG), respectivamente, en los plazos y la forma establecidos en los citados dispositivos”* (subrayado agregado).

derechos establecidos en los numerales 5) y 7) del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, la sección primera sólo podrá ser utilizada por los órganos de control o a requerimiento judicial" (subrayado agregado).

En relación al contenido de la sección primera del Formato Único de las Declaraciones Juradas, anexo al Reglamento de la Ley N° 27482, la misma está compuesta por los datos generales de la entidad, del declarante y del cónyuge o concubino (en caso el declarante se encuentre en dicha relación), la oportunidad de presentación (al inicio, durante o al cesar el cargo), así como los rubros relativos a ingresos, bienes inmuebles, bienes muebles, instrumentos financieros y otros bienes e ingresos del declarante y de la sociedad de gananciales (de encontrarse en dicho régimen) y acreencias y obligaciones a su cargo.

Sobre la divulgación de la sección primera, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en los Fundamentos Jurídicos 22 y 23 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04407-2007-HD/TC, precisó que la información detallada relativa a ingresos mensuales del sector privado, instrumentos financieros y otros bienes e ingresos del declarante y de la sociedad de gananciales (de encontrarse en dicho régimen) está protegida por el derecho a la intimidad, causal de excepción reconocido en el inciso 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Así:

"22. Por lo tanto, este Tribunal estima que la intervención en el derecho a la intimidad personal se produciría respecto a las informaciones de los bienes e ingresos provenientes del sector privado y aquellos bienes muebles no registrables; en tanto que no nos encontraríamos ante informaciones a las cuales puede accederse mediante otras bases de datos públicas, como ocurriría con la información sobre bienes muebles e inmuebles que obre en registros públicos.

23. En esa misma línea, puede sostenerse que las informaciones relativas a los ahorros, colocaciones, depósitos e inversiones en el sistema financiero de declarante y sociedad de gananciales, si bien no encuentra respaldo en el derecho constitucional al secreto bancario, sí lo encontraría en el derecho a la intimidad".

Esta instancia considera que esta información, al igual que las acreencias y obligaciones a cargo del declarante, contempladas en la sección primera de las Declaraciones Juradas, están amparadas por el derecho a la intimidad. Tal como señala el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 10 de su sentencia recaída en el Expediente N° 00009-2014-AI/TC, "(...) *no [se] puede soslayar que la evolución de las sociedades ha tenido una especial repercusión en el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad. De hecho, cierto sector de la doctrina ha hecho referencia a una suerte de 'intimidad económica', a través de la cual se impide que el Estado o terceros accedan a determinada información financiera de las personas naturales (...)*".

En efecto, respecto a la sección primera de las Declaraciones Juradas, este colegiado considera que los ingresos, bienes y rentas correspondientes al sector privado declarados por funcionarios y servidores públicos, están protegidos por el derecho a la intimidad, salvo aquellos bienes muebles e inmuebles que ya se encuentran en bases de datos de acceso público, como los que gozan de publicidad registral, los cuales no están protegidos por el derecho a la intimidad.

Si bien es cierto la divulgación de la sección primera en su integridad contribuiría a la realización del principio constitucional de proscripción de la corrupción⁶ y del derecho de acceso a la información pública, su suministro constituiría una afectación desproporcionada al derecho a la intimidad, puesto que existe una medida alternativa menos lesiva a dicho derecho y que es idónea para que las personas puedan fiscalizar el desempeño de sus autoridades y se desaliente la corrupción, la cual consiste en entregar únicamente aquellos rubros de la sección primera que ya se encuentran publicados en los Portales de Transparencia, como las remuneraciones de sector público, y los que gozan de publicidad registral, como los bienes muebles e inmuebles que se encuentran bajo el ámbito de la publicidad registral.

Asimismo, la entrega a los órganos de control y a los órganos del sistema de justicia de la información protegida por el derecho a la intimidad contenida en la sección primera, así como la divulgación íntegra a los ciudadanos de la información contenida en la sección segunda de las Declaraciones Juradas, que permite evaluar la evolución en la situación patrimonial de los empleados públicos, son suficientes para optimizar el principio constitucional de proscripción de la corrupción y el derecho de acceso a la información pública.

Por lo antes señalado, esta instancia concluye que la entidad debe entregar solo la parte de la sección primera que contenga información sobre ingresos provenientes del sector público, y bienes muebles o inmuebles que se encuentren bajo el ámbito de publicidad registral, y siempre que en el caso concreto dicha información se encuentre contenida en dicha sección primera.

Sobre el contenido de la sección segunda del Formato Único de Declaraciones Juradas, cabe señalar que está compuesta por los datos generales de la entidad y del declarante, la oportunidad de presentación (al inicio, durante o al cesar el cargo), la declaración global del patrimonio y otra información adicional que considere el obligado.

Respecto a la publicidad de esta sección, cabe indicar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 34 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04407-2007-HD/TC, concluyó que dicha sección debe ser suministrada a los ciudadanos porque contiene información condensada o global y no detallada de los ingresos, bienes y rentas de funcionarios públicos procedentes del sector privado, cuya publicidad permite prevenir la corrupción al interior de la Administración Pública y de cualquier otra entidad que administre recursos del Estado y, en esa medida, promovería el cumplimiento y la defensa del principio constitucional de proscripción contemplado en el artículo 38 de la Constitución.

Sumado a ello, cabe reiterar que, conforme al artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 27482, *“la sección segunda contendrá la información que deberá ser publicada en el Diario El Peruano”* (subrayado agregado) y, es de acceso público a través de la plataforma de la Contraloría General de la República⁷ conforme al artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 27482.

⁶ De acuerdo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 54 de su sentencia recaída en el Expediente N° 0009-2007-AI/TC y 00010-2007-AI/TC (acumulados), la proscripción de la corrupción es un principio constitucional puesto que *“(...) el ordenamiento constitucional, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción; en tal sentido, el constituyente ha establecido mecanismos de control político parlamentario (artículos 97° y 98° de la Constitución), el control judicial ordinario (artículo 139° de la Constitución), el control jurídico constitucional (artículo 200° de la Constitución), el control administrativo, entre otros”*.

⁷ Para mayor detalle: <https://apps1.contraloria.gob.pe/ddjj/>. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2023.

Por ello, esta instancia concluye que la sección segunda del Formato Único de Declaraciones Juradas, tiene carácter público y, en ese sentido, corresponde su entrega al recurrente.

Por su parte, en cuanto a las Declaraciones Juradas de Intereses, es preciso tener en cuenta que el artículo 8 de la Ley N° 31227, Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer el Control, Fiscalización y Sanción respecto a la Declaración Jurada de Intereses de Autoridades, Servidores y Candidatos a Cargos Públicos, señala que: *“Las declaraciones juradas de intereses de los sujetos obligados son publicadas en la página web de la Contraloría General de la República, en el Portal de Transparencia Estándar y en la página web institucional de cada entidad de los sujetos obligados”* (subrayado agregado).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, constituye una excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, los datos personales cuya divulgación afecte la intimidad personal y familiar, por lo que la información respecto de los hijos/as, nietos/as y hermanos/as menores de edad es información confidencial que debe tacharse de dichas declaraciones.

Por otro lado, cabe indicar que en caso la documentación solicitada contenga datos personales de individualización y contacto de personas naturales, los mismos deben ser tachados, de conformidad con el numeral 5 del artículo 17⁸ y el artículo 19⁹ de la Ley de Transparencia.

Por lo antes mencionado, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y disponer que la entidad entregue la información solicitada al recurrente, conforme a los fundamentos antes expuestos o, en su defecto, precise de modo claro si ella no existe¹⁰.

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.

En virtud al descanso físico de la Vocal Titular de la Segunda Sala Vanesa Vera Munte desde el 17 al 20 de noviembre de 2023, interviene la Vocal Titular de la

⁸ **“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial**

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...) 5. 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”.

⁹ **“Artículo 19.- Información parcial**

En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento”.

¹⁰ Con relación a la inexistencia de información en poder de la entidad el Precedente Vinculante publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020 (publicado también 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>), ha establecido la siguiente regla: *“En tal sentido, cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la documentación 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).

Primera Sala de esta instancia Tatiana Azucena Valverde Alvarado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 031200252020, de fecha 6 de agosto de 2020, la que señaló el criterio de reemplazo en el caso de vacaciones de un vocal, y 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.

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:

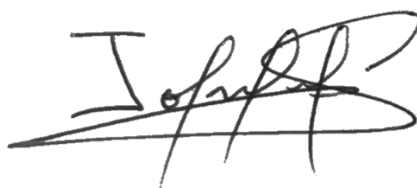
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **CARLOS AUGUSTO SIFUENTES ARIAS**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COISHCO** que entregue al recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COISHCO** 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 AUGUSTO SIFUENTES ARIAS** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COISHCO** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

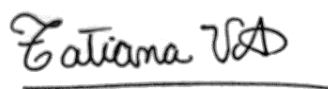
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

vp: fjlf/jmr