



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003762-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 03381-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **VÍCTOR HUGO SEGOVIA TORRES**
Entidad : **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**
Sumilla : Declara infundado el recurso de apelación

Miraflores, 25 de octubre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 03381-2023-JUS/TTAIP de fecha 3 de octubre de 2023, interpuesto por **VÍCTOR HUGO SEGOVIA TORRES** contra la CARTA (TAI) N° 0-2-B/412 de fecha 25 de setiembre de 2023, por la cual el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 11 de setiembre de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

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

“1. Copia simple de los documentos técnicos, administrativos, jurídicos o similares que sustenten el Comunicado Oficial 020-23 de 08 de setiembre de 2023 (<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/831543-comunicado-oficial>), emitido sin expresión de causa por el Ministerio de Relaciones Exteriores a su cargo, respecto a la suspensión de relaciones diplomáticas entre el Perú y la República Árabe Saharaui Democrática.”

Mediante la CARTA (TAI) N° 0-2-B/412 de fecha 25 de setiembre de 2023 la entidad indicó al recurrente lo siguiente:

“Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la Solicitud de Acceso a la Información Pública SAIP N° 623-2023, realizada al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N°27806).

Con respecto al pedido formulado, la Dirección General de África, Medio Oriente y Países del Golfo han alcanzado la siguiente información:

“En atención a la solicitud de información pública presentada por el señor Víctor Hugo Segovia Torres, que obra con número de registro SAIP 623-2023, de fecha 11 de setiembre de 2023, solicitada también por Carta Nro. 076-2023-PE/VHST, dirigida a la Ministra de Relaciones Exteriores Ana Cecilia Gervasi Díaz el 9 de setiembre pasado, sobre el Comunicado Oficial 020-23, de 8 de setiembre de 2023, referente a la suspensión de relaciones diplomáticas entre el Perú y la República Árabe Saharaui Democrática, se informa lo siguiente:

Al respecto, cabe mencionar que la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE clasificó como “información reservada en el Ministerio de Relaciones Exteriores independientemente del tipo de soporte en el que se encuentre contenida, aquella documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), así como toda aquella información que se derive y se encuentre conexas a dicha temática.”

Es del caso precisar que esta Resolución se enmarca en las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, D.S. N° 021-2019-JUS, cuyos literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 establecen que, el derecho de acceso a la información pública se exceptúa respecto de la información clasificada como reservada, agregando que, por razones de eficacia de la acción externa del Estado, se considera como información clasificada, en el ámbito de las relaciones externas del Estado, aquellos elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados; así como aquella información que, al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.”

Con fecha 28 de setiembre de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis contra la referida comunicación alegando lo siguiente:

“Asunto: Recurso de apelación por omisión de debida fundamentación de respuesta denegatoria a la solicitud de transparencia y acceso a la información pública (...)

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia cuya copia se adjunta, y de conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, INTERPONGO RECURSO DE APELACIÓN por omitir el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú de los siguiente:

1. Ha omitido acompañar copia de la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE o precisar su publicación para evidenciar que el Ministerio de Relaciones Exteriores clasificó como “información reservada” la documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática; a fin de que se encuentre debidamente fundamentada su Carta (TAI) N° 0-2-B/412 de 25 de setiembre de 2023; conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley N° 27806.

2. Ha omitido señalar el plazo por el cual se prolongará dicho impedimento o excepción al ejercicio del derecho a la transparencia y acceso a la información pública, que debe estar evidenciado en la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE antes referida; incumpliendo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley N° 27806, antes citada.”

Mediante la RESOLUCIÓN N° 003589-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 11 de octubre de 2023, notificada a la entidad el 18 de octubre de 2023, esta instancia le solicitó la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos.

Mediante el Escrito N° 01 recibido por esta instancia en fecha 25 de octubre de 2023, la entidad brindó sus descargos alegando que el recurrente no cuestionó la denegatoria en su recurso de apelación, sino que únicamente solicitó la entrega de la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE a fin de fundamentar debidamente la denegatoria y que se le precise cuál es el plazo de la clasificación de información como reservada, los cuales fueron remitidos mediante la Carta (TAI)

N° 0-2-B/461 de fecha 24 de octubre de 2023 y la Carta (TAI) N° 0-2-B/462 de fecha 24 de octubre de 2023. Además que la denegatoria fue debidamente sustentada conforme a la CARTA (TAI) N° 0-2-B/412 de fecha 25 de setiembre de 2023.

Asimismo, se aprecia la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE de fecha 22 de setiembre de 2023, emitido por el Secretario General de la entidad, quien ha sido delegado mediante Resolución Ministerial N° 0225-2023-RE para clasificar información. Dicha resolución dispone en su artículo 1: *“Se clasifica como información reservada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, independientemente del tipo de soporte en el que se encuentre contenida, aquella documentación referidas a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD); así como en toda aquella información que se derive y se encuentre conexas a dicha temática”.*

Como sustento de dicha clasificación, la citada resolución señala:

“Que, los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que, el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada, agregando que, por razones de eficacia de la acción externa del Estado, se considera como información clasificada, en el ámbito de las relaciones externas del Estado, aquellos elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados; así como aquella información que, al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países;

Que, la documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) contiene información relacionada a opiniones y apreciaciones sobre terceros países, Marruecos y Argelia, y asuntos sensibles de política exterior; por lo que la divulgación de estos documentos podría afectar negativamente las relaciones diplomáticas con estos países y la comunidad internacional, si llegaran a ser consideradas de acceso público;

Que, habiéndose analizado técnica y legalmente la información recibida, se concluye que su divulgación afectaría no solo las relaciones diplomáticas, sino generaría escenarios no deseados con los países involucrados: RASD, Marruecos y Argelia e incluso otros actores involucrados, afectándose de esta manera la eficacia de la acción externa del Estado. Asimismo, podrían verse afectados los procesos de negociación en curso de acuerdos y convenios que se vienen llevando a cabo en el marco de la próxima celebración de reuniones de Mecanismos de Consultas Políticas con estos países;

Que, atendiendo a lo mencionado en el considerando precedente, resulta necesario evitar la publicidad de aquella documentación referida a las relaciones diplomáticas del Perú con la República Árabe Saharaui Democrática, así como toda aquella información que se derive y se encuentra conexas a dicha temática”.

También se aprecia la Resolución de Secretaría General N° 816-2023/RE de fecha 23 de octubre de 2023, emitido por el Secretario General de la entidad, mediante la cual se efectúa correcciones a errores materiales contenidos en la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE de fecha 22 de setiembre de 2023.

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 obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Además, 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 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.

Asimismo, los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 de la referida ley establecen que el derecho de acceso a la información no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada, agregando que dicha excepción comprende únicamente aquella que por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado, es información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, toda aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático, siendo una de las excepciones los elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no siendo públicos por lo menos en el curso de las mismas, así como la información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países, respectivamente.

Agrega el último párrafo del citado artículo 16 que, en los supuestos contemplados en dicho artículo los responsables de la clasificación son los titulares del sector

¹ En adelante, Constitución.

² En adelante, Ley de Transparencia.

correspondiente o los funcionarios designados por éste, precisando que una vez que desaparezca la causa que motivó la clasificación, la información reservada es de acceso público.

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

2.1 Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si la información solicitada se encuentra protegida por las excepciones previstas en los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley de Transparencia.

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 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”.*

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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 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, se observa que el recurrente solicitó a la entidad lo siguiente: *“Copia simple de los documentos técnicos, administrativos, jurídicos o similares que sustenten el Comunicado Oficial 020-23 de 08 de setiembre de 2023 (<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/831543-comunicado-oficial>) (...), respecto a la suspensión de relaciones diplomáticas entre el Perú y la República Árabe Saharaui Democrática”,* y la entidad denegó dicho pedido por contener elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, y que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países, conforme a los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley de Transparencia, respectivamente. Ante ello, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis.

Por su parte, la entidad en sus descargos indicó que el recurrente no cuestionó la denegatoria en su recurso de apelación, sino que únicamente solicitó la entrega de la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE a fin de fundamentar debidamente la denegatoria y que se le precise cuál es el plazo de la clasificación de información como reservada, los cuales fueron remitidos mediante la Carta (TAI) N° 0-2-B/461 de fecha 24 de octubre de 2023 y la Carta (TAI) N° 0-2-B/462 de fecha 24 de octubre de 2023. Además que la denegatoria fue debidamente sustentada conforme a la CARTA (TAI) N° 0-2-B/412 de fecha 25 de setiembre de 2023.

En dicho contexto, corresponde determinar si la respuesta brindada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública; esto es, si la información requerida por el recurrente se encuentra protegida por las excepciones reguladas en los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley de Transparencia.

Sobre el particular, dicha norma establece lo siguiente:

“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:” (subrayado agregado)

Es importante resaltar que la propia Ley de Transparencia señala que no es posible que los ciudadanos accedan a la información clasificada como reservada, por lo que es importante resaltar que aquella que goza de la mencionada clasificación, se encuentra debidamente protegida conforme a lo expuesto en el citado cuerpo legal.

En esa línea, agrega el referido artículo lo siguiente, detallando los supuestos de información reservada:

“(…)

2. *Por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado, se considerará información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, toda aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes:*

- a) *Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas”.*
- b) *Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.” (subrayado agregado)*

En este contexto, el propio artículo 16 de la Ley de Transparencia agrega que *“En los casos contenidos en este artículo los responsables de la clasificación son los titulares del sector correspondiente o los funcionarios designados por éste. Una vez que desaparezca la causa que motivó la clasificación, la información reservada es de acceso público”.*

Sobre al particular, es preciso señalar que el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Transparencia establece lo siguiente:

“Artículo 21.- Registro

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

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

- a. *El número de la Resolución del titular del sector o del pliego, según corresponda, y la fecha de la Resolución por la cual se le otorgó dicho carácter;*
- b. *El número de la Resolución, la fecha de expedición y la vigencia del mandato cuando el titular del sector o pliego, según corresponda, hubiese designado un funcionario de la Entidad para realizar la labor de clasificación de la información restringida;*

c. El nombre o la denominación asignada, así como el código que se da a la información con el objeto de proteger su contenido, el mismo que deberá estar reproducido en el documento protegido, con el objeto del cotejo respectivo para el momento en que se produzca la correspondiente desclasificación; (...)” (subrayado agregado).

De las normas 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 que la información se encuentra expresamente clasificada como secreta o reservada, y que dicho acto de clasificación debe cumplir con determinados requisitos, como que la misma haya sido aprobada mediante una resolución del titular del sector o pliego, o funcionario designado por éste, y que la misma se encuentre consignada en el registro correspondiente, en el cual se especifique el número de resolución del titular del sector o del pliego y la fecha de resolución por la cual se le otorgó dicho carácter, entre otra información relacionada con dicha clasificación.

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

“Como ya se ha explicado antes y así se desprende del respectivo mandato constitucional y legal, la regla general en nuestro ordenamiento jurídico es la publicidad de la información financiada por el presupuesto público, de modo que la Administración tiene la obligación de hacer pública tal información. Las excepciones son aquellas expresa y únicamente contenidas en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, e incluso dichas excepciones se aplican de modo restrictivo y sólo cuando la Administración ha justificado o motivado su clasificación como secreta, reservada o confidencial. Si no se ha justificado debidamente la respectiva clasificación carece de efectos la sola nominación formal (colocación de sellos con las expresiones "secreto" o "reservado"), debiendo en todo caso ser la última instancia administrativa en materia de transparencia y acceso a la información pública la encargada de examinar si la información calificada de secreta o reservada reviste realmente o no tal carácter” (subrayado agregado).

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 sustentar debidamente por qué 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 preciso que se especifiquen las razones por las cuales la documentación solicitada cumple con los distintos elementos que componen la excepción invocada.

En cuanto a ello, se advierte de autos que la entidad ha denegado la entrega de la información al recurrente señalado que la misma se encuentra clasificada como reservada mediante Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE de fecha 22 de setiembre de 2023, en virtud de lo dispuesto por los literales a) y

b) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley de Transparencia. Asimismo, a través de sus descargos, la entidad ha adjuntado a esta instancia la citada Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE.

Siendo esto así, se aprecia que la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE ha señalado expresamente lo siguiente:

“Que, los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que, el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada, agregando que, por razones de eficacia de la acción externa del Estado, se considera como información clasificada, en el ámbito de las relaciones externas del Estado, aquellos elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados; así como aquella información que, al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países;

Que, la documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) contiene información relacionada a opiniones y apreciaciones sobre terceros países, Marruecos y Argelia, y asuntos sensibles de política exterior; por lo que la divulgación de estos documentos podría afectar negativamente las relaciones diplomáticas con estos países y la comunidad internacional, si llegaran a ser consideradas de acceso público;

Que, habiéndose analizado técnica y legalmente la información recibida, se concluye que su divulgación afectaría no solo las relaciones diplomáticas, sino generaría escenarios no deseados con los países involucrados: RASD, Marruecos y Argelia e incluso otros actores involucrados, afectándose de esta manera la eficacia de la acción externa del Estado. Asimismo, podrían verse afectados los procesos de negociación en curso de acuerdos y convenios que se vienen llevando a cabo en el marco de la próxima celebración de reuniones de Mecanismos de Consultas Políticas con estos países;

Que, atendiendo a lo mencionado en el considerando precedente, resulta necesario evitar la publicidad de aquella documentación referida a las relaciones diplomáticas del Perú con la República Árabe Saharaui Democrática, así como toda aquella información que se derive y se encuentra conexas a dicha temática;

(...)

De conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS; el Decreto Supremo N° 072-2023-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Decreto Supremo N° 135-2010-RE que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Resolución de Secretaría General N° 0350-2023-RE que aprueba la Directiva N° 004-2023-OGI/RE, “Disposiciones para la Clasificación, Desclasificación y Reclasificación de la información”; y, la Resolución Ministerial N° 0225-2023-RE, que delega en el Secretario General, la facultad de clasificar como información reservada y confidencial, aquella que se encuentre contenida en las excepciones

señaladas en los artículo 16 y 17 del Texto único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS; así como para desclasificar, renovar y modificar la misma;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Clasificación de información como reservada

Se clasifica como información reservada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, independientemente del tipo de soporte en el que se encuentre contenida, **aquella documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD); así como toda aquella información que se derive y se encuentre conexas a dicha temática.**

Artículo 2.- Vigencia

Se dispone que la información mantiene la condición de reservada hasta que desaparezcan las causas que motivaron la clasificación, de acuerdo con lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 16 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

Artículo 3.- Registro de Información

Se dispone que la Oficina de Gestión Documental y Archivo de la Oficina General de Apoyo a la Gestión Institucional, proceda al registro de la información restringida a que se refiere el artículo 1 de la presente resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 072-2023-PCP y a lo dispuesto en la Directiva N° 004-2023-OGI/RE, "Disposiciones para la Clasificación, Desclasificación y Reclasificación de la Información".

En este contexto, esta instancia aprecia que la entidad no solo ha procedido a la clasificación de la información como reservada conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia, sino que ha motivado las razones que han conllevado a realizar la clasificación de la información como reservada, exponiendo como argumento que la misma corresponde a documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) que contiene información relacionada a opiniones y apreciaciones sobre terceros países, Marruecos y Argelia, y asuntos sensibles de política exterior, por lo que la divulgación de dicha información podría afectar negativamente las relaciones diplomáticas con estos países y la comunidad internacional, así como generaría escenarios no deseados con los países involucrados: RASD, Marruecos y Argelia e incluso otros actores involucrados, afectándose de esta manera la eficacia de la acción externa del Estado, además de verse afectados los procesos de negociación en curso de acuerdos y convenios que se vienen llevando a cabo en el marco de la próxima celebración de reuniones de Mecanismos de Consultas Políticas con estos países, si llegaran a ser consideradas de acceso público, todo lo cual corresponde con los supuestos de excepción regulados en los literales a) y b) bajo análisis. Ello, sin perjuicio de que dicha información pueda ser accesible a diversas autoridades que ejercen el control funcional y político de las acciones de la Administración Pública.

Asimismo, se advierte que la citada resolución dispone expresamente que la información mantiene la condición de reservada hasta que desaparezcan las

causas que motivaron la clasificación, de acuerdo con lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley de Transparencia.

De igual modo, se advierte que conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley de Transparencia, dicha resolución ha sido suscrita por el funcionario designado el titular de la entidad; es decir, por el Secretario General conforme a la Resolución Ministerial N° 0225-2023-RE de fecha 17 de marzo de 2023, motivo por el cual reúne las condiciones establecidas en el citado cuerpo legal para proceder con la clasificación de información reservada por parte de las entidades del Estado.

En esa línea, la documentación materia del requerimiento ciudadano se encuentra protegida por la excepción contemplada en los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley de Transparencia, al contar con una resolución expedida por el titular de la entidad que clasifica de manera expresa y motivada como reservada la documentación solicitada, por lo que corresponde desestimar el recurso de apelación presentado por el recurrente.

De conformidad con lo previsto por el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, y el artículo 111 de la Ley N° 27444, con el voto singular del vocal Felipe Johan León Florián, que se adjunta;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por **VÍCTOR HUGO SEGOVIA TORRES** contra la CARTA (TAI) N° 0-2-B/412 de fecha 25 de setiembre de 2023, por la cual el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 11 de setiembre de 2023, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- 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 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **VÍCTOR HUGO SEGOVIA TORRES** y al **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

VOTO SINGULAR
VOCAL JOHAN LEÓN FLORIÁN

Con el debido respeto por mis colegas, disiento con el sentido de la resolución que declara infundado el recurso de apelación respecto de la entrega de los documentos que sustentan el Comunicado Oficial 020-23 de 08 de setiembre de 2023 pues considero que, la entidad no ha fundamentado debidamente la denegatoria en base a los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 16 de la Ley de Transparencia, por lo que lo solicitado mantiene su carácter público, en cuyo caso considero que el recurso de apelación debe declararse **FUNDADO**.

Sobre la pretensión impugnatoria

Sobre el particular, debo manifestar, en primer lugar, que la entidad refiere que el recurrente en su apelación no exigió la información solicitada tras la denegatoria, sino solo la entrega completa de cierta documentación que debió acompañarse para sustentar la denegatoria. Al respecto, de la revisión del recurso de apelación se aprecia lo siguiente:

“Asunto: Recurso de apelación por omisión de debida fundamentación de respuesta denegatoria a la solicitud de transparencia y acceso a la información pública

Ref. : Carta (TAI) N° 0-2-B/412 de 25 de setiembre de 2023

De mi consideración:

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia cuya copia se adjunta, y de conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-

JUS, INTERPONGO RECURSO DE APELACIÓN por omitir el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú de los siguiente:

1. Ha omitido acompañar copia de la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE o precisar su publicación para evidenciar que el Ministerio de Relaciones Exteriores clasificó como “información reservada” la documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática; a fin de que se encuentre debidamente fundamentada

su Carta (TAI) N° 0-2-B/412 de 25 de setiembre de 2023; conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley N° 27806.

2. Ha omitido señalar el plazo por el cual se prolongará dicho impedimento o excepción al ejercicio del derecho a la transparencia y acceso a la información pública, que debe estar evidenciado en la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE antes referida; incumpliendo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley N° 27806, antes citada.

POR TANTO

Sírvase tener por presentado el presente RECURSO DE APELACIÓN y remitir todos los actuados al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo a ley.” (subrayado agregado)

En dicha línea, teniendo en cuenta el principio de informalismo, regulado en el numeral 1.6⁴ del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, desde mi perspectiva, si bien el recurrente no señaló expresamente en su recurso de apelación que pretendía la entrega de la información, en la medida

⁴ “1.6.Principio de informalismo: Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público”.

⁵ En adelante, Ley N° 27444.

que cuestionó la motivación brindada a la denegatoria, la consecuencia lógica de ello es que se deje sin efecto el acto administrativo por el cual se denegó la información, debiendo por tanto procederse a la entrega de la información.

En dicha línea, el numeral 9.1. del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1353 establece que *“Al resolver el recurso de apelación sobre entrega de información, el Tribunal puede confirmar, modificar o revocar la decisión de la entidad. Dentro de este procedimiento, el Tribunal solicita a la entidad que remita sus descargos. De considerar insuficiente el descargo, solicita la remisión de la información sobre la cual versa la apelación. De declararse fundada la apelación, el Tribunal ordena a la entidad obligada que entregue la información que solicitó el administrado”*.

Por tanto, desde mi óptica debe desestimarse el argumento de la entidad en este extremo, y en caso se verifique una inadecuada motivación, correspondería declarar fundado el recurso de apelación y ordenar la entrega de la información solicitada.

Sobre la posibilidad de revisar la clasificación de información

En segundo lugar, conforme a la resolución en mayoría, el artículo 16 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no puede ser ejercido cuando determinada información ha sido clasificada como reservada. Desde mi punto de vista, dicha aseveración constituye una interpretación inadecuada del citado precepto normativo.

Conforme lo ha desarrollado este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia, la clasificación de la información como secreta o reservada es una exigencia que dicha norma impone a las entidades, como formalidad que debe estar presente para poder restringir el derecho de acceso a la información pública. Ello no significa, sin embargo, que baste dicho acto de clasificación para considerar como válida la restricción al derecho de acceso a la información pública, así ésta no tenga ningún requisito de validez.

Y es que, en efecto, luego de señalar el artículo 16 de la Ley de Transparencia que el derecho de acceso a la información pública no puede ser ejercido respecto de información clasificada como reservada, dicha norma establece los únicos supuestos en que determinada información puede ser clasificada con dicha naturaleza. Y conforme cita la propia resolución en mayoría el Tribunal Constitucional ha establecido que el acto de clasificación no puede ser meramente formal, sino que debe expresar una adecuada motivación, que justifique que lo clasificado responde efectivamente a algunos de los supuestos previstos en el artículo 16 de la Ley de Transparencia.

En pocas palabras, la resolución de clasificación de determinada información como reservada o secreta es un requisito necesario, pero no suficiente para dar por válida la denegatoria de una solicitud de acceso a la información pública.

Además, al ser la resolución de clasificación de la información un acto administrativo, el mismo es revisable en sede administrativa, cuando se utiliza como justificación de la denegatoria de información. Así lo ha expresado además el propio Tribunal Constitucional en la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, la cual ha sido citada en la resolución en mayoría, y que precisa que corresponde a la segunda instancia en materia de transparencia y acceso a la información pública la revisión de la adecuada clasificación de la información.

En dicha línea, el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, precisa que este Tribunal tiene como función *“Resolver los recursos de apelación contra las*

decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en materias de transparencia y acceso a la información pública”, por lo que esta instancia es competente para revisar las decisiones administrativas de clasificación de información, cuando éstas no cumplan los requisitos legales para limitar el acceso a información pública.

Adicionalmente a ello, es preciso tener en cuenta que el numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1353 prescribe que *“9.1 Al resolver el recurso de apelación sobre entrega de información, el Tribunal puede confirmar, modificar o revocar la decisión de la entidad. Dentro de este procedimiento, el Tribunal solicita a la entidad que remita sus descargos. De considerar insuficiente el descargo, solicita la remisión de la información sobre la cual versa la apelación. De declararse fundada la apelación, el Tribunal ordena a la entidad obligada que entregue la información que solicitó el administrado”* (subrayado agregado).

Es decir, si el Tribunal de Transparencia tiene la facultad de requerir a las respectivas entidades la información sobre la cual versa la apelación, y dicho precepto no ha establecido distinción alguna en el tipo de información que puede pedir el Tribunal, esto es, si es secreta, reservada o confidencial, o si se refiere a información previamente clasificada o no, se colige que el Tribunal puede solicitar todo tipo de información materia del recurso de apelación, incluso aquella clasificada como secreta o reservada, y ello con el único objeto de tener certeza suficiente si dicha información ha sido adecuadamente clasificada como secreta o reservada, y por ende, determinar si la denegatoria de información al administrado debe ser revocada o no. Es decir, el citado numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1353 refuerza la interpretación de que el Tribunal de Transparencia puede revisar la validez de la clasificación de determinada información como secreta o reservada.

Sobre la motivación de la resolución de clasificación

Por otro lado, desde mi punto de vista, la exigencia de motivación de la resolución de clasificación es la misma que se requiere para motivar una respuesta denegatoria a una solicitud de acceso a la información pública, pues de lo contrario dicha resolución de clasificación podría permitir la restricción a un derecho fundamental sin una adecuada base normativa y fáctica que la sustente, más aun cuando dicha clasificación se efectúa precisamente luego de presentada una solicitud de acceso a la información pública, y la misma se deniega con base en dicha clasificación, como es lo que ha sucedido en el caso de autos, pues la solicitud fue presentada el 11 de setiembre de 2023, mientras que la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE fue emitida con fecha 22 de setiembre del mismo año, tres días antes de brindar al recurrente la respuesta denegatoria a su solicitud, y con base exclusivamente en dicha resolución.

En dicho contexto, desde mi perspectiva, la motivación expresada en la Resolución de Secretaría General N° 730-2023/RE de fecha 22 de setiembre de 2023 es insuficiente para justificar la calificación de la información solicitada como reservada. En efecto, al fundamentar la excepción referida a los *“Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterar los acuerdos adoptados”*, la entidad alude a la existencia de *“procesos de negociación en curso de acuerdos y convenios que se vienen llevando a cabo en el marco de la próxima celebración de reuniones de Mecanismos de Consultas Políticas con estos países”*, sin especificar qué clase de acuerdos o convenios se vienen negociando con los países mencionados, esto es, República Árabe Saharaui Democrática (RASD), Marruecos o Argelia ni cómo la divulgación de la información requerida sobre la

suspensión de las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) podría afectar el curso de dichas negociaciones, de modo que pueda apreciarse si dicha afectación es tan relevante que justifique guardar reserva sobre las razones por las cuales el Estado peruano ha suspendido sus relaciones diplomáticas con otro Estado.

Por otro lado, en cuanto a la excepción relativa a *“Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países”*, la entidad ha sostenido que *“la documentación referida a las relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) contiene información relacionada a opiniones y apreciaciones sobre terceros países, Marruecos y Argelia, y asuntos sensibles de política exterior; por lo que la divulgación de estos documentos podría afectar negativamente las relaciones diplomáticas con estos países y la comunidad internacional, si llegaran a ser consideradas de acceso público”*, es decir ha sustentado la calificación de dicha información como reservada por contener opiniones y apreciaciones sobre terceros países, específicamente Marruecos y Argelia, y asuntos sensibles de política exterior. Dichas expresiones son, sin embargo, ciertamente genéricas, y no permiten justificar la calificación de dicha información como reservada.

En efecto, cuando la entidad alude a que la información contiene opiniones y apreciaciones sobre Marruecos y Argelia no menciona a qué tema sensible de política exterior con dichos países se refiere, ni cómo las referencias a dicha temática pueden afectar nuestras relaciones diplomáticas con dichos países, de modo que pueda determinarse si dicho aspecto justifica la reserva sobre los motivos que llevaron al Estado peruano a suspender sus relaciones diplomáticas con otro Estado.

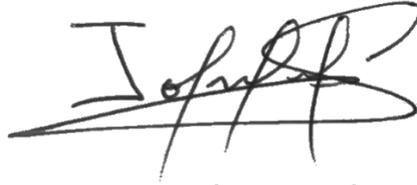
Las referencias, opiniones o apreciaciones sobre otro Estado en un documento pueden ser de diverso tipo, por lo que la sola mención a la existencia de dichas referencias no es suficiente para justificar la negativa a conocer documentación que obra en poder de la Administración Pública. Del mismo modo, justificar la reserva de la información con una fórmula genérica como *“aspectos sensibles de política exterior”* no resulta válido, pues conlleva una suma discrecionalidad en la entidad que posee la información, dado que bajo dicha fórmula podría encuadrarse cualquier tipo de información, sin conocerse exactamente si nos encontramos ante un asunto que pueda comprometer o no nuestras relaciones diplomáticas con otro Estado.

La motivación que debe expresar la Administración Pública para que reserve determinada información, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, debe ser calificada, esto es, debe ser especialmente clara y precisa respecto de los motivos que justifican dicha calificación, mostrando además la afectación a los bienes jurídicos en juego y cómo dicha afectación resulta más relevante que el interés de la sociedad de conocer la actuación de las autoridades estatales, exigencia que –como se ha detallado en los párrafos precedentes– no se ha satisfecho, por lo que la publicidad de la información requerida se mantiene incólume.

La política exterior del Estado no es asunto que la Constitución o la ley hayan excluido del control o escrutinio público, pues como en todo acto estatal su legitimidad depende de la legalidad y razonabilidad de las decisiones adoptadas por las autoridades al respecto, lo que solo es posible conocer si se permite el acceso a información que dé cuenta de las razones y procedimientos adoptados para la adopción de la decisión pública. Su restricción, por ende, solo es posible si se demuestra que la divulgación de lo solicitado va a afectar seriamente nuestras relaciones internacionales, lo que no ha sido controlado por la resolución en mayoría, pues ésta en lugar de analizar la motivación esgrimida por la entidad se ha limitado a reproducirla, sin juzgarla en modo

alguno.

Por estas razones mi voto es porque se declare **FUNDADO** el recurso de apelación y se ordene la entrega de la información solicitada al recurrente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Johan León Florián', with a long horizontal stroke extending to the left.

JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente

vp: fjlf/jmr