



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

## **RESOLUCIÓN N° 003802-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA**

Expediente : 04096-2023-JUS/TTAIP  
Impugnante : **DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO**  
Entidad : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**  
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 19 de diciembre de 2023

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 04096-2023-JUS/TTAIP de fecha 21 de noviembre de 2023, interpuesto por **DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO**<sup>1</sup>, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**<sup>2</sup> con fecha 2 de noviembre de 2023.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 2 de noviembre de 2023, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad se le proporcione la siguiente información:

- (...)*
1. *Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]*
  2. *Copia de la RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 2310-2020-MIGRACIONES de fecha 12 de febrero del 2020 con orden de salida N° 616.* (sic)

El 20 de noviembre de 2023, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, la recurrente interpuso ante la referida institución del Estado el recurso de apelación materia de análisis; asimismo, cabe precisar que en el escrito de apelación la solicitante señaló:

*(...) interpongo recurso de apelación contra la denegatoria por silencio administrativo a mi pedido de acceso a la información pública consistente en:*  
**"Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del**

<sup>1</sup> En adelante, la recurrente.

<sup>2</sup> En adelante, la entidad.

**procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° V20549162**". En vista de la vulneración a mi derecho fundamental a acceder a información pública, solicito a través del presente recurso impugnatorio vuestra Sala disponga que la Superintendencia Nacional de Migraciones me otorgue la información requerida". (subrayado y énfasis añadido)

Con OFICIO N° 000045-2023-AIP-MIGRACIONES, presentado a esta instancia el 21 de noviembre de 2023, la entidad elevó el recurso de apelación de la recurrente; asimismo, en dicho documento refirió lo siguiente:

"(...)

Al respecto, 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 el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS1, y normas modificatorias, remito los siguientes documentos:

1. El recurso de apelación presentado con fecha 20 de noviembre del 2023 por la administrada Dairenis María Cordero Montaña, relacionado con la Solicitud de Acceso a la Información Pública N° 20231102242663 del 02 de noviembre del 2023 (8 folios).
2. **Los actuados de la Solicitud de Acceso a la Información Pública N° 20231102242663 (7 folios), que fue atendida mediante Carta N° 000669-2023-AIP-MIGRACIONES de fecha 06 de noviembre del 2023, notificada el 07 de noviembre del 2023 a los correos electrónicos consignados por la administrada en su solicitud.**

**Cabe señalar que a través de la citada carta se le comunicó a la administrada que su requerimiento corresponde al ejercicio del Derecho de Petición Administrativa, por lo que su solicitud fue remitida a la Dirección de Operaciones de MIGRACIONES, para su atención y respuesta directa.**" (subrayado y énfasis añadido)

En ese sentido, cabe señalar que mediante el mencionado oficio la entidad remitió la CARTA N° 000669-2023-AIP-MIGRACIONES, la cual se encuentra dirigida a la recurrente, en la cual se le detalla lo siguiente:

"(...)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de saludarlo y con atención al documento de la referencia, por medio del cual solicitó lo siguiente:

"Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]"

Al respecto, **cumplo con comunicarle que su requerimiento no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, puesto que es oportuno precisar que el espíritu de la norma es proveer información que se encuentre 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, por lo que su pedido debe estar contenido en algún documento producido por MIGRACIONES;** de acuerdo al artículo 10° del Texto Único

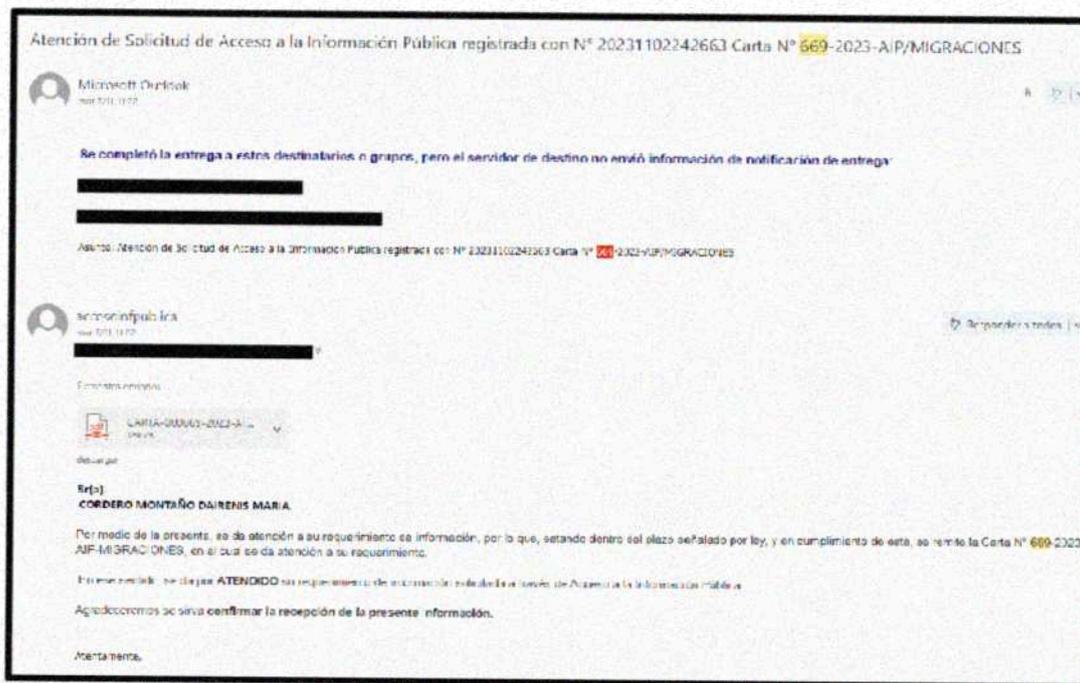
Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

Asimismo, en virtud al cuarto párrafo del artículo 13° del mismo cuerpo legal señala que: "Esta Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean".

**Es así que, cumplo con comunicarle que su requerimiento corresponde a un Derecho de Petición Administrativa**, establecido en los artículos 117° y en concordancia con el artículo 118° del T.U.O. de Ley N° 27444 aprobado mediante Decreto supremo N° 004-2019-JUS.

En tal sentido, el numeral 93.1 del artículo 93 del T.U.O de la Ley N° 27444, establece que el órgano que se estime incompetente para la tramitación o resolución de un asunto remite directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con conocimiento del administrado; motivo por el cual se le informa que su solicitud, ha sido remitida a la Dirección de Operaciones, para su atención y respuesta directa a su persona." (subrayado y énfasis añadido)

Del mismo modo, se advierte de la documentación alcanzada a este colegiado el correo electrónico y acuse de recibo de fecha 7 de noviembre de 2023, mediante los cuales la entidad afirma haber notificado la CARTA N° 000669-2023-AIP-MIGRACIONES a las direcciones electrónicas mencionadas en su solicitud, tal como se muestra a continuación:



Mediante la Resolución N° 003649-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA<sup>3</sup> se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente

<sup>3</sup> Resolución que fue debidamente notificada a la entidad a su Mesa de Partes Virtual de la entidad: <https://agenciavirtual.migraciones.gob.pe/agencia-virtual/identidad>, el 5 de diciembre de 2023 a las 14:45 horas, generándose el Exp. 20231205270229, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos.

Con OFICIO N° 000049-2023-AIP-MIGRACIONES presentado a esta instancia el 6 de diciembre de 2023, la entidad remitió el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos a través del Informe N° 000004-2023-YSA-AIP-MIGRACIONES, del cual se desprende lo siguiente:

"(...)

## II. ANÁLISIS

- 2.1. *Con relación al argumento de la ciudadana DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO sobre "la denegatoria por silencio administrativo negativo" de su solicitud registrada con N° 20231102242663 del 02 de noviembre del 2023, cabe señalar que, conforme se verifica en los actuados del expediente administrativo, la respuesta a dicha solicitud contenida en la Carta N° 000669- 2023-AIP-MIGRACIONES fue debidamente notificada con fecha 07 de noviembre del 2023, dentro del plazo de ley, a los correos electrónicos autorizados y consignados por la administrada en su solicitud, por ende, no existió denegatoria por silencio administrativo negativo.*
- 2.2. *Respecto a la información peticionada, debe tenerse en consideración que según lo expresado por la ciudadana DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO en su solicitud ésta corresponde al requerimiento de información contenida en un expediente sobre procedimiento administrativo sancionador del cual dicha ciudadana es parte.*
- 2.3. *Sobre el particular, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, el derecho de las partes de acceder a la información contenida en expedientes administrativos se ejerce de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*
- 2.4. *En ese aspecto, el numeral 18 de los Lineamientos Resolutivos II del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobados por Resolución de Sala Plena N° 000001-2022-SP, establece que "El derecho de acceso a la información pública es ejercido conforme a los plazos y procedimientos establecido en la Ley de Transparencia. No forma parte del derecho de acceso a la información pública, el derecho de todo administrado de acceder a la información contenida en un expediente administrativo del cual es parte, cuyo acceso le corresponde de manera inmediata y sin las restricciones establecidas en la Ley de Transparencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General."*
- 2.5. *En ese sentido, a través del Memorando N° 000656-2023-AIP-MIGRACIONES del 03 de noviembre de 2023 se derivó a la Dirección de Operaciones de MIGRACIONES la solicitud de la ciudadana, para su atención directa, en garantía del derecho de las partes de acceder a la información contenida en el expediente administrativo del cual es parte, conforme a lo establecido en el artículo 171 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto supremo N° 004- 2019-JUS.*

2.6. *Por lo expuesto en los párrafos precedentes se desprende que han quedado debidamente desvirtuados los argumentos presentados por la ciudadana como sustento del recurso de apelación interpuesto.*  
(...)"

## **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, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Por su parte, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>4</sup>, establece que por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Así también, el artículo 10 de la citada ley señala 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.

De otro lado, el artículo 13 de la Ley de Transparencia, refiere que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, por lo que en este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.

Finalmente, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

### **2.1 Materia en discusión**

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información requerida por la recurrente constituye información pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega.

### **2.2 Evaluación**

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés

---

<sup>4</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

"(...)

5. *La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos".*

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que "*Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley*". Es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

"(...)

8. *(...) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado".*

Sobre el particular cabe mencionar que, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que:

"(...)

5. *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.* (subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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:

"(...)

13. *(...) 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)

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

Sobre el particular, se advierte que la recurrente solicitó a la entidad: la “(...) *Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]* y la “*Copia de la RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 2310-2020-MIGRACIONES de fecha 12 de febrero del 2020 con orden de salida N° 616*”; sin embargo, la solicitante presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis contra la denegatoria por silencio administrativo negativo sólo respecto del expediente administrativo solicitado, por lo que éste es el único extremo respecto del cual se pronunciará este colegiado.

Al respecto, la entidad con el Oficio N° 000045-2023-AIP-MIGRACIONES, comunicó a este colegiado que la solicitud fue atendida mediante la Carta N° 000669- 2023-AIP-MIGRACIONES, notificada con correo electrónico de fecha 7 de noviembre de 2023, en el cual se denegó lo peticionado alegando que dicho requerimiento no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, ya que el espíritu de la norma es proveer información que se encuentre 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, por lo que su pedido debe estar contenido en algún documento producido por MIGRACIONES. Es así que, Se le indicó que el referido requerimiento corresponde al ejercicio del derecho de petición administrativa.

En esa línea, con OFICIO N° 000049-2023-AIP-MIGRACIONES la entidad remitió el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos a través del Informe N° 000004-2023-YSA-AIP-MIGRACIONES mediante el cual reiteró los argumentos antes descritos, añadiendo que “(...) *el numeral 18 de los Lineamientos Resolutivos II del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobados por Resolución de Sala Plena N° 000001-2022-SP, establece que “El derecho de acceso a la información pública es ejercido conforme a los plazos y procedimientos establecido en la Ley de Transparencia. No forma parte del derecho de acceso a la información pública, el derecho de todo administrado de acceder a la información contenida en un expediente administrativo del cual es parte, cuyo acceso le corresponde de manera inmediata y sin las restricciones*

establecidas en la Ley de Transparencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.

Siendo ello así, corresponde a este colegiado analizar si la entidad atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente conforme a lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

Ahora bien, de acuerdo a los argumentos antes expuestos cabe precisar que si bien es cierto este colegiado ha venido declarando la improcedencia de los recursos de apelación presentados por recurrentes que ostentan la calidad de parte en un procedimiento administrativo de cuyo expediente se solicita información, los suscritos estiman oportuno apartarse de dicho criterio por las razones que se pasan a exponer<sup>5</sup>.

Así, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1353<sup>6</sup>, establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es competente para conocer las controversias que se susciten en dichas materias. Añade el numeral 1 del artículo 7° del mismo texto que dicha instancia tiene, entre otras, la función de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>7</sup>, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Del mismo modo, el artículo 2 del artículo del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado mediante DS N° 072-2003-PCM, establece en el texto vigente de su último párrafo, que: **“El derecho de las partes de acceder a la información contenida en expedientes administrativos se ejerce de acuerdo a lo establecido en el Artículo 160 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de la vía procesal que el solicitante de la información decida utilizar para su exigencia en sede jurisdiccional.”** (Énfasis agregado)

Que, el texto del artículo 160<sup>8</sup> de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en su versión original decía:

**“Artículo 160.- Acceso a la información del expediente**

**160.1** *Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas. Sólo se exceptúan aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen*

<sup>5</sup> Art. IV Título Preliminar del TUO de la LPAG: (...) **1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.-** La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

<sup>6</sup> 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 Gestión de Intereses.

<sup>7</sup> En adelante, Ley N° 27444.

<sup>8</sup> Hoy, artículo 171 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional de acuerdo a lo establecido en el inciso 5) del Artículo 20 de la Constitución Política. Adicionalmente se exceptúan las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, así como todos aquellos documentos que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente.

160.2 El pedido de acceso podrá hacerse verbalmente y se concede de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental”

Mediante el Decreto Legislativo N° 1272, se modificó el numeral 160.2 del artículo 160 de la Ley N° 27444 antes citado, en los siguientes términos:

(...)

160.2 El pedido de acceso al expediente puede hacerse verbalmente, sin necesidad de solicitarlo mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública, siendo concedido de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental.” (Subrayado agregado)

Del mismo modo, el Decreto Legislativo N° 1272 se incorporó en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, como Principio del procedimiento administrativo al de acceso permanente, conforme al siguiente texto:

“Art. IV: El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.19. **Principio de acceso permanente.** La autoridad administrativa está obligada a facilitar información a los administrados que son parte en un procedimiento administrativo tramitado ante ellas, para que en cualquier momento del referido procedimiento puedan conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicho procedimiento, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia.” (Subrayado agregado)

Del mismo modo, mediante Resolución de Sala Plena N° 000001-2022-SP, se aprobó como lineamiento 18 que:

“El derecho de acceso a la información pública es ejercido conforme a los plazos y procedimientos establecido en la Ley de Transparencia. No forma parte del derecho de acceso a la información pública, el derecho de todo administrado de acceder a la información contenida en un expediente administrativo del cual es parte, cuyo acceso le corresponde de manera inmediata y sin las restricciones establecidas en la Ley de Transparencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.” (Subrayado agregado)

Al respecto, es oportuno indicar que, conforme a la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1272, el texto del Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 dispone, que:

"(...)

1. *La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.*
2. ***Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.***
3. ***Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.*** (Énfasis agregado)

Ahora bien, efectuando una interpretación sistemática de las normas antes citadas, los suscritos estiman que no puede desconocerse la libertad de la persona de elegir el procedimiento que considere más adecuado para satisfacer sus necesidades o intereses; correspondiendo que, en caso se presentase un recurso de apelación ante esta instancia para acceder a información que concierne al expediente de un procedimiento administrativo en el cual el solicitante es parte, dicho recurso se tramite como una solicitud de acceso a la información pública.

Por ello, con relación a lo antes indicado, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos Jurídicos 6 y 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04886-2009-HD/TC, ha señalado que la protección del derecho constitucional de acceso a la información pública debe ser priorizado frente a cuestiones meramente procedimentales, al señalar que:

"(...)

6. *Ahora bien, en el presente caso la Municipalidad emplazada ha controvertido el hecho de que el demandante haya solicitado información a través de lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, siendo que correspondía, según ella tramitarse de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza Municipal N° 069-MSS, que regula el arancel de costas y gastos del procedimiento de ejecución coactiva de dicha Municipalidad.*
7. *Al respecto, este Colegiado considera irrelevante determinar cuál era el procedimiento pertinente. Lo cierto es que, por tratarse de una solicitud que tiene su amparo en el ejercicio de un derecho constitucional, el derecho de acceso a la información pública, la negativa a tramitarla no pueda estar basada en cuestiones meramente procedimentales, sino que debe ser sustentada en aquellos límites planteados por el legislador para el ejercicio del derecho constitucional invocado, es decir, la seguridad nacional y el respeto de la intimidad personal, cuyos supuestos se encuentran regulados por el artículo 15° de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* (subrayado agregado)

Adicionalmente, es preciso indicar que en relación a la afirmación de que el derecho de acceso al expediente administrativo no tiene las restricciones ni los condicionamiento previstos por el derecho de acceso a la información pública, respecto de las excepciones, plazos y requisitos previstos en la Ley de

Transparencia, los suscritos consideran que tal afirmación no resulta del todo cierta, pues aun cuando el numeral 3 del artículo 66 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 reconoce que el administrado tiene derecho a “Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos (...)”; la parte final de dicho numeral, en concordancia con el numeral 171.1 del artículo 171 de la misma norma, dispone que el acceso sí contempla limitaciones recogidas expresamente por ley<sup>9</sup>.

Siendo esto así, cabe señalar que, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de las instituciones de los gobiernos locales, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan 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; más aún, cuando la entidad no ha negado encontrarse en posesión de lo solicitado, esto es, la “(...) Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]”

En esa línea, cabe indicar que el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Transparencia precisa 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”; por ello, el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 09378-2013-PHD/TC y en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD, el Tribunal Constitucional interpretó dicho artículo de la siguiente manera:

“(...) Lo realmente trascendental a efectos de que pueda considerarse como ‘información pública’, no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”. (subrayado nuestro)

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<sup>10</sup>, esto es: la “(...) Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]”, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

<sup>9</sup> Art 171.1. Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas. Sólo se exceptúan aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional de acuerdo a lo establecido en el inciso 5) del Artículo 20 de la Constitución Política. Adicionalmente se exceptúan las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, así como todos aquellos documentos que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente. (...) (Énfasis agregado)

<sup>10</sup> 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.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 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.

De conformidad con lo dispuesto<sup>11</sup> 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; y de conformidad con el numeral 111.1 del artículo 111 de la Ley N° 27444, con votación en mayoría;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación presentado por **DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad que acredite ante esta instancia la entrega de la información requerida, esto es: la "(...) *Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]*", conforme a lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente resolución.

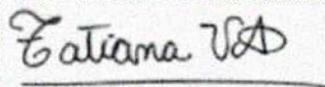
**Artículo 3.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

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



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS  
Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO  
Vocal

<sup>11</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

## VOTO SINGULAR DEL VOCAL ULISES ZAMORA BARBOZA

Con el debido respeto por mis colegas Vocales del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dentro del marco de las funciones asignadas en el numeral 3 del artículo 10-D del Decreto Supremo N° 011-2018-JUS<sup>12</sup>, debo señalar que considero que el presente recurso de apelación debe declararse IMPROCEDENTE por las consideraciones que se exponen a continuación:

Al respecto, 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 y con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Asimismo, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>13</sup>, 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.

De otro lado, el artículo 6 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<sup>14</sup>, establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es competente para conocer las controversias que se susciten en dichas materias. Añade el numeral 1 del artículo 7 del mismo texto que dicho tribunal tiene, entre otras, la función de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>15</sup>.

Ahora bien, conforme lo manifiesta la recurrente, con fecha 2 de noviembre de 2023, solicitó a la entidad, entre otros, la "(...) *Copia de todo el expediente administrativo generado debido al inicio del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra DAIRENIS MARIA CORDERO MONTAÑO venezolana con cédula de identidad N° [REDACTED]*"; sin embargo, la solicitante presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública.

Al respecto, la entidad con el Oficio N° 000045-2023-AIP-MIGRACIONES, comunicó a este colegiado que la solicitud fue atendida mediante la Carta N° 000669- 2023-AIP-MIGRACIONES, notificada con correo electrónico de fecha 7 de noviembre de 2023, en el cual se denegó lo peticionado alegando que dicho requerimiento no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, ya que el espíritu de la norma es

<sup>12</sup> Artículo 10-D.- Funciones de los Vocales  
El vocal tiene las siguientes funciones:

(...)

3) Participar y votar en las sesiones de la Sala que integra; así como, expresar las razones de su voto singular o discrepante.

<sup>13</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

<sup>14</sup> En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

<sup>15</sup> Conforme al Principio de Informalismo contenido en el numeral 1.6 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

proveer información que se encuentre 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, por lo que su pedido debe estar contenido en algún documento producido por MIGRACIONES. Es así que, Se le indicó que el referido requerimiento corresponde al ejercicio del derecho de petición administrativa.

En esa línea, con OFICIO N° 000049-2023-AIP-MIGRACIONES la entidad remitió el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos a través del Informe N° 000004-2023-YSA-AIP-MIGRACIONES mediante el cual reiteró los argumentos antes descritos

Sobre el particular, respecto a la entrega de la documentación solicitada, se debe mencionar que el cuarto párrafo del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en el cual se define el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información, señala expresamente que: *"El derecho de las partes de acceder a la información contenida en expedientes administrativos se ejerce de acuerdo a lo establecido en el Artículo 160 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de la vía procesal que el solicitante de la información decida utilizar para su exigencia en sede jurisdiccional"* (subrayado agregado).

Asimismo, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, a través de la Opinión Consultiva N° 42-2019-JUS/DGTAIPD, específicamente en las conclusiones de la referida opinión, precisó lo siguiente: *"1. La Ley 27806 no resulta aplicable para la atención de todos los pedidos de información que presentan los ciudadanos ante las entidades de la Administración Pública. Por ello, corresponde a éstas determinar el marco normativo aplicable a cada pedido de información que reciben, según su naturaleza. 2. El derecho de acceso a la información contenida en un expediente administrativo reconocido a las partes del procedimiento, se desprende del derecho al debido procedimiento en sede administrativa, por cuanto permite que el administrado – a partir de la información que obtiene – active los mecanismos que le provee el propio procedimiento para cuestionar o contradecir las decisiones de la administración pública que puedan afectarle. 3. Los administrados que son parte de un procedimiento administrativo gozan de un acceso amplio, inmediato e ilimitado a la información que obra en su expediente administrativo dado que no requieren de formalidad alguna para ejercerlo ni de una resolución autoritativa para recibir la información solicitada. Supeditar el derecho de acceso de las partes a la información contenida en expedientes administrativos al procedimiento regulado en la Ley N° 27806, contravendría su esencia" (subrayado agregado).*

En esa línea, el artículo 160 de la Ley N° 27444 antes referido se encuentra actualmente recogido en el artículo 171 de la Ley N° 27444 disponiéndose en el inciso 171.1 del citado artículo que: *"Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas (...)"*.

Adicionalmente a ello, el inciso 171.2 del mencionado artículo 171 de la Ley N° 27444 precisa la forma de realizar el pedido de información por derecho de acceso al expediente, indicándose que: *"El pedido de acceso al expediente puede hacerse verbalmente, sin necesidad de solicitarlo mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública, siendo concedido de inmediato, sin necesidad de*

*resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental". (subrayado agregado).*

De esta manera, con relación a los derechos de los administrados sujetos a un procedimiento administrativo el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 señala que "(...) *gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios*" (subrayado agregado).

Siendo esto así, conforme se advierte de las referidas normas, el derecho de acceso a la información pública tiene un contenido distinto al derecho de petición o al derecho de acceso al expediente administrativo, correspondiendo este último al ejercicio del derecho de defensa de un administrado en cualquier procedimiento administrativo en el que es o ha sido parte, al mantener un interés legítimo, directo, prioritario y efectivo en acceder a la información relacionada directamente con el administrado o sus intereses, por lo que goza de una protección especial, directa, rápida y eficaz.

En ese contexto, se tiene que el derecho de acceso al expediente administrativo no tiene las restricciones ni los condicionamientos previstos por el derecho de acceso a la información pública, respecto de las excepciones, plazos y requisitos previstos en la Ley de Transparencia, norma que está concebida para que terceros ajenos a un procedimiento administrativo que no tienen el derecho de acceder de forma directa e inmediata a dicha información, a diferencia de quien es parte de un expediente administrativo.

De esta manera, en este caso se advierte que la recurrente solicitó a la entidad la entrega de información contenida en un expediente en donde esta tiene la condición de parte, por lo que dicha información le concierne de acuerdo a la normativa antes expuesta; razón por la cual, el contenido del requerimiento de la solicitud no corresponde ser tratado bajo los alcances de la Ley de Transparencia; en consecuencia, a criterio del suscrito este colegiado no es competente para emitir pronunciamiento al respecto.

Asimismo, de acuerdo al artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1353, señala que "(...) *El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Como tal es competente para resolver las controversias que se susciten en dichas materias (...)" (subrayado agregado).*

Adicionalmente a ello, el numeral 1 del artículo 7 del mismo cuerpo normativo, establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene por 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 (...)" (subrayado agregado);

En esa línea, el numeral 93.1 del artículo 93 de la Ley N° 27444 establece que cuando un órgano administrativo estime que no es competente para la tramitación o resolución de un asunto, debe remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con conocimiento del administrado; en tal sentido, corresponde remitir el pedido formulado por el recurrente al órgano competente para su atención, esto es a la propia entidad, para su conocimiento y fines pertinentes, de acuerdo a su competencia;

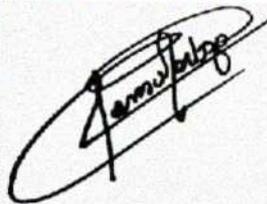
A mayor abundamiento, es importante resaltar lo dispuesto en el numeral 18 de los Lineamientos Resolutivos II aprobados por Resolución de Sala Plena 1-2022-SP en cuanto señalan "El derecho de acceso a la información pública es ejercido conforme a los plazos y procedimientos establecido en la Ley de Transparencia. No forma parte del derecho de acceso a la información pública, el derecho de todo administrado de acceder a la información contenida en un expediente administrativo del cual es parte, cuyo acceso le corresponde de manera inmediata y sin las restricciones establecidas en la Ley de Transparencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 del Texto Único Ordenado de la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General" (subrayado agregado).

En tal sentido, atendiendo a que la Ley de Transparencia establece que las entidades, entre ellas el Tribunal de Transparencia, no pueden denegar información en base a la identidad del solicitante, no se podría justificar que determinada información sea entregada a un administrado por tratarse de información propia y denegarse a un tercero por no ser la recurrente, pues con ello se ampararía una denegatoria basada en la identidad del solicitante.

Asimismo, atendiendo a que es la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante, ANTAIP), aquella que ejerce competencia sobre el ejercicio del derecho de autodeterminación informativa, puesto que esta instancia conforme a lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo N° 1353 únicamente tiene competencia en materia de transparencia y acceso a la información pública, no es posible que se emita pronunciamiento sobre información que le concierne al administrado por tratarse de su propio expediente, sin invadir la competencia de la ANTAIP en materia de autodeterminación informativa, así como de la propia entidad por acceso al expediente.

Siendo esto así, para efectos de favorecer el acceso de los administrados a la documentación que solicitan documentación que obra en sus expedientes, sin las restricciones establecidas por la Ley de Transparencia, como de manera ilustrativa el necesario el tachado de la información protegida, así como en estricto cumplimiento de la competencia de esta instancia, a criterio del suscrito corresponde declarar improcedente el recurso de apelación.

En consecuencia, mi voto es que se declare **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación, conforme a los argumentos antes expuestos.



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal Presidente

vp: uzb