VOTO DISCREPANTE DE LA VOCAL TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO

Con el debido respeto por mis colegas Vocales de la Segunda Sala 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-JUS¹, emito el presente voto DISCREPANTE, pues considero que declararse **FUNDADO** el recurso de apelación, en virtud de los siguientes fundamentos:

En el presente caso, se tiene que, con fecha 8 de noviembre de 2024, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó la siguiente información:

“(…) COPIA SIMPLE de todo lo actuado en virtud a la PAPELETA DE INFRACCIÓN N° 028921-19 de fecha 03/12/2019, desde el levantamiento de la misma hasta la actualidad. (...) solicito que la información solicitada sea remitida a mi correo electrónico: xxxxxxxx@gmail.com.” (Sic).

El 28 de noviembre de 2024, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante Resolución N° 005495-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA² se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos.

En atención a ello, con Oficio N° 000021-2025-MPCP/ALC-GSG, presentado a esta instancia el 7 de enero de 2025, la entidad remitió el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud del recurrente; asimismo, formuló sus descargos señalando lo siguiente:

“(…) Al respecto es de indicar que, en efecto, mediante Expediente n.° 2024-0055065 el administrado BRAYAN EN RIQUE SALAZAR PIZANGO, solicitó en marco a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, copia de todo lo actuado respecto a la Papeleta de Infracción n.° 28921-19 de fecha 03/12/2019, desde el levantamiento de la misma hasta la fecha de su solicitud (recibida el 8/11/2024).

Dicha solicitud fue remitida en el mismo día de reciba, a la Gerencia de Secretaría General para su registro correspondiente, dirigiendo el expediente a la Sub Gerencia de Tránsito y Transporte Urbano, que a su vez lo remitió al Área de Control e Infracciones, quienes luego de la búsqueda en su base de datos concluyeron que la información se encuentra en el Área de Notificaciones de la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Transporte Urbano, área a la que se remitió la solicitud en la misma fecha (8/11/2024).

Con fecha 27/11/2024 el Área de Notificaciones de la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Transporte Urbano, emitió el Informe n.° 000177-2024/GSCTU-AN el cual fue remitido a la Gerencia de Seguridad Ciudadana, adjuntando la información encontrada, quien en la

¹ “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.”

² Resolución que fue notificada a la mesa de partes de la entidad el 2 de enero de 2025 a las 10:15 horas, generándose el Expediente N° 2025-000084, 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.

misma fecha la remitió a la Gerencia de Secretaría General y mi despacho a su vez lo remitió a la Secretaría de Acceso a la Información Pública para su revisión y elaboración de la carta de entrega.

Con fecha 2/12/2024, se elaboró la Carta n.º 001353-2024-ALC-GSG-SAI remitiendo la información solicitada a través del correo electrónico consignado por el administrado (xxxxxxxxxxxxxxxxx@gmail.com), tal cual se observa en el expediente que como anexo se adjunta a folios cuarenta y dos (42). (...)” (subrayado agregado).

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

Asimismo, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS³, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del Principio de Publicidad.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

En concordancia con el mencionado numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el Principio de Publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, señala que 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.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC señaló que:

“[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental.” (Subrayado agregado)

Asimismo los párrafos 6 y 7 del artículo 13 de la Ley de Transparencia disponen que cuando una entidad de la Administración Pública no localiza información que está

³ En adelante, Ley de Transparencia.

obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin brindar una respuesta al solicitante y que si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho, la respuesta hubiere sido ambigua o no se hubieren cumplido las exigencias precedentes, se considerará que existió negativa en brindarla.

En tal sentido, con el propósito de garantizar el suministro de información pública a los ciudadanos, corresponde a toda entidad pública, en virtud del artículo 13 de la Ley de Transparencia, suministrar la información requerida de forma clara, precisa y completa. Así, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de su sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, señala lo siguiente:

“A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”.

En coherencia con lo anterior, este Tribunal estima que corresponde a toda entidad contestar de manera clara, precisa y completa las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, obligación que se extiende a los casos de inexistencia de la información, en cuyo supuesto, conforme a lo señalado en el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito al ciudadano que la denegatoria de su solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.

Con relación al requerimiento de documentos contenidos en un procedimiento administrativo del cual el administrado es parte

Sobre el particular, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1353⁴, 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-JUS⁵, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El texto del artículo 160⁶ 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 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

⁴ 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.

⁵ En adelante, Ley N° 27444.

⁶ Hoy, artículo 171 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

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)

Mediante 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)

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)

Efectuando una interpretación sistemática de las normas antes citadas, la suscrita estima 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 en tanto este procedimiento haya sido la vía elegida por el recurrente al formular su solicitud.

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 ley⁷.

En relación a la información solicitada

En el presente caso, se aprecia que la recurrente requirió a la entidad que se le brinde información consistente en:

“(...)

COPIA SIMPLE de todo lo actuado en virtud a la PAPELETA DE INFRACCIÓN N° 02892 1-19 de fecha 03/12/2019, desde el levantamiento de la misma hasta la actualidad. (...)
(Sic)

Al respecto, la entidad en sus descargos ha indicado esta instancia que:

⁷ 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)

“(...)

Con fecha 2/12/2024, se elaboró la Carta n.º 001353-2024-ALC-GSG-SAI remitiendo la información solicitada a través del correo electrónico consignado por el administrado (xxxxxxxxxxxxxxxxx@gmail.com), tal cual se observa en el expediente que como anexo se adjunta a folios cuarenta y dos (42).

“...”

Ahora bien, obra en el expediente copia de la Carta N° 001353-2024MPCP/ALC-GSG-SAI de fecha 2 de diciembre de 2024, remitida por la entidad al recurrente, en la que se indica lo siguiente:

“Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, para expresarle un cordial saludo a nombre de la señora alcaldesa de la Municipalidad de coronel Portillo, y en atención a su solicitud de acceso a la información pública cumpla en remitir vía su correo electrónico xxxxxxxx@gmail.com copia simple del expediente interno N° 40476-2021, a folios 13 (...)”

También obra en el expediente remitido por la entidad una impresión del correo electrónico de fecha 2 de diciembre de 2024, dirigido por la entidad al correo electrónico del recurrente, con el cual le remite la Carta N° 001353-2024MPCP/ALC-GSG-SAI y copia del expediente interno N° 40476-2021 que corresponde a la información solicitada; no obstante, no obra ni la confirmación de recepción enviada desde el correo electrónico de la recurrente ni el acuse automático generado por un sistema informático.

Sobre este particular, se debe tener presente el numeral 20.4 del artículo 20 de TUO de la Ley N° 27444, que en lo referido a las comunicaciones cursadas vía correo electrónico establece que:

“(...)

20.4. El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1.

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada (...) (Subrayado agregado).

En ese sentido, es preciso recordar que en los Fundamentos 9 y 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1637-2017-PHD/TC, el Tribunal Constitucional estableció como línea jurisprudencial el criterio según el cual constituye parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública, el adecuado diligenciamiento de la notificación de la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, conforme al siguiente texto:

“(...)

El Tribunal Constitucional, ha resaltado, en reiteradas oportunidades, que la obligación de responder al peticionante por escrito y en un plazo razonable forma parte de un aspecto fundamental del derecho de acceso a la información pública, pues se trata de una modalidad de concreción del derecho de petición (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 04912-2008-PHD/TC, fundamento 8).

(...) Por lo tanto, debe quedar claro que el debido diligenciamiento de una notificación de respuesta al administrado, incide directamente en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, pues a través de la notificación se facilita al administrado el control

ciudadano que busca a través del mencionado derecho en el marco de un Estado Constitucional.” (Subrayado agregado).

Siendo ello así, dado que no obra en el expediente la confirmación de recepción del correo electrónico de fecha 2 de diciembre de 2024 por parte del recurrente ni la respuesta automática emitida por un sistema informatizado, conforme lo exige el numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley N° 27444; no se puede tener por bien notificado al recurrente con la Carta N° 001353-2024MPCP/ALC-GSG-SAI y la copia del expediente interno N° 40476-2021.

En tal sentido, si bien la suscrita valora la disposición de la entidad para proceder a la entrega de la información pública requerida, no puede considerar que dicha respuesta electrónica cumplió con las condiciones establecidas en la normativa antes expuesta, ya que no se ha acreditado una comunicación efectiva hacia el recurrente, lo cual deberá acreditarse ante esta instancia en su oportunidad.

Por los fundamentos antes expuestos, **MI VOTO** es porque **SE DECLARE FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **BRAYAN ENRIQUE SALAZAR PIZANGO**; y, en consecuencia, **SE ORDENE** a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO** que acredite la entrega al recurrente de la información pública solicitada con fecha 8 de noviembre de 2024, en la forma y medio requeridos, conforme a los argumentos antes expuestos.

TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal