



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 001021-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 05016-2024-JUS/TTAIP
Impugnante : **DAVID DIAZ GONZALES**
Entidad : **MARINA DE GUERRA DEL PERÚ**
Sumilla : Declara fundado en parte recurso de apelación

Miraflores, 4 de marzo de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 05016-2024-JUS/TTAIP de fecha 26 de noviembre de 2024, interpuesto por **DAVID DIAZ GONZALES** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MARINA DE GUERRA DEL PERÚ** con Registro N° 2024-00247 de fecha 9 de octubre de 2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 9 de octubre de 2024 el recurrente solicitó a la entidad la información que a continuación se detalla:

“(…) el registro de incidentes fluviales ocurridos, entre 2019 y octubre de 2024, en las regiones de Ucayali. Precisar, por año, el nombre de la embarcación, tipo de embarcación, matrícula, nombre y DNI del titular, tipo de incidente, el lugar (distrito, provincia, región) de la incidencia, cantidad de pasajeros. Incidentes están referidos a hechos como accidentes, hundimientos, choques, rescates u otros a cargo de la Capitanía de Puerto. Solicito derivar este pedido a la Capitanía de Puerto de Ucayali o, en su defecto, a la entidad que cuenta con esta información.” [sic]

Con fecha 6 de noviembre de 2024, el recurrente presentó el recurso de apelación materia de análisis, alegando no haber recibido respuesta de la entidad dentro del plazo de ley, por lo cual considera denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante la Resolución N° 004881-2024-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 5 de diciembre de 2024¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos.

¹ Resolución notificada a la entidad con fecha 7 de febrero de 2025, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

Al respecto, mediante Oficio N° 1747/77 ingresado con fecha 27 de febrero de 2025 la entidad hizo mención al Oficio 0989/77, mediante el cual presentó descargos en el Expediente N° 04997-2024-JUS/TTAIP en el cual se resolvió la impugnación del administrado, relacionada con la solicitud ingresada con Registro N° 2024-00245, a través de la cual se petitionó lo siguiente: “(...) listado de embarcaciones autorizadas para el desplazamiento o navegación en la región Ucayali (...)”, lo cual no se condice con lo requerido dentro del presente procedimiento.

II. ANÁLISIS

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

A su vez, el artículo 3 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, indica que toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

Por su parte, el artículo 10 del mismo cuerpo legal 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.

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 debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

Además, 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 el requerimiento del administrado fue atendido conforme a la normativa en transparencia y acceso a la información pública.

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 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:

“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

² En adelante, Ley de Transparencia.

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:

“(...) 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”.

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 cuenten o no tengan 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.

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de la administración pública, de modo que la información que las 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.

Ahora bien, en el presente caso el recurrente solicitó información relacionada a incidentes fluviales, conforme a lo detallado en los antecedentes de la presente resolución, siendo que interpuso el recurso de apelación materia de análisis en aplicación del silencio administrativo negativo.

No obstante, a nivel de los descargos presentados ante esta instancia, la entidad hizo mención al Oficio 0989/77 mediante el cual presentó descargos respecto a la solicitud ingresada con Registro N° 2024-00245, a través de la cual se peticionó lo siguiente: *“(...) listado de embarcaciones autorizadas para el desplazamiento o navegación en la región Ucayali (...)”*, lo cual no se condice con lo requerido dentro del presente procedimiento.

En dicho contexto, se aprecia que la entidad se limitó a hacer alusión al trámite brindado a un requerimiento de información distinto a la solicitud materia del presente procedimiento, que fue ingresada con Registro N° 2024-00247.

De lo expuesto se deriva que la entidad, al no brindar respuesta alguna, no alegó la inexistencia de la información requerida, o argumentó que no tenía la obligación de poseerla, así como tampoco invocó ninguna causal de excepción, ni ha acreditado que dicha documentación se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública prevista por la Ley de Transparencia, conforme lo exige el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, la cual precisa:

“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 confirmarse su inconstitucionalidad; y, consecuentemente, la carga de la prueba sobre la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”. (subrayado agregado)

Asimismo, teniendo en cuenta el petitorio de la solicitud, es oportuno señalar que 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.

En dicha línea, el tercer párrafo del artículo 13 de dicha norma 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.

En el mismo sentido, conforme al cuarto párrafo de la misma norma, el derecho de acceso a la información pública *“no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”*. Asimismo, indica dicha norma que *“no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos”*.

Finalmente, el artículo 16-A del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS³, establece que el procesamiento de datos preexistente consiste en la presentación de la información bajo cualquier forma de clasificación, agrupación o similar que permita su utilización, y que dicho procesamiento opera respecto de información

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

contenida en una base de datos electrónica, o cuando la entidad tenga la obligación de gestionar la información en una base de datos electrónica.

Conforme a las normas citadas, el derecho de acceso a la información pública solo implica la obligación de la entidad de entregar la información con la que cuente o se encuentre obligada a contar, por lo que no tiene el deber de crear información, ni efectuar análisis o evaluaciones de la información con la que cuenta.

No obstante ello, dicha normativa ha establecido un supuesto en el cual es posible que la entidad entregue información que suponga una agrupación de la misma, bajo algún criterio de clasificación, supuesto al que ha denominado "procesamiento de datos preexistentes". Sin embargo, ha sujetado la aplicación de dicho procesamiento por parte de una entidad a dos condiciones: i) que dicho procesamiento se efectúe en base a "datos preexistentes", es decir, que no tengan que recolectarse o generarse nuevos datos para que pueda realizarse el procesamiento de información; y, ii) que dicho procesamiento se realice conforme a lo indicado en la norma reglamentaria correspondiente, la cual en este caso ha establecido que para que se realice dicho procesamiento la entidad debe contar o estar obligada a contar con una base de datos electrónica a partir de la cual pueda efectuar dicha operación.

Es decir, en los casos en que el solicitante pretenda acceder a información agrupada bajo determinados criterios de clasificación, la entidad debe entregarla siempre que cuente o se encuentre obligada a contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, y siempre que dicho procesamiento de información no suponga la recolección o generación de nueva información.

Sobre el particular, se aprecia que el recurrente requirió diversa información agrupada conforme a determinados criterios. Al respecto, debe tenerse en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos del 5 al 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05021-2016-PHD/TC, el cual señala:

"(...)

5. *Ahora bien, queda claro, a partir del estudio de lo solicitado que aquí la controversia gira en torno a determinar si, como parte del derecho de acceso a la información pública, es posible solicitarle a las entidades que entreguen "listas" o "relaciones" nominales que contengan información pública, o si, por el contrario, su elaboración debe considerarse como formas de generar nueva información. Por ende, se trataría de información que inicialmente las entidades no deberían preparar ni entregar.*

6. *Al respecto, este Tribunal considera que recae en las entidades públicas un "deber de diligencia", cuando menos, en lo que concierne al tratamiento, el procesamiento y la conservación de la información pública, tanto la que produce la propia entidad, como aquella que posee por otras razones. Con base en este deber (al cual se alude también, por ejemplo, en la STC Exp. n.° 07675-2013-PHD, f. j. 12), las entidades tienen una responsabilidad mínima en el debido procesamiento de la información que posee, de tal forma que no se justificaría, por ejemplo, considerar como "elaborar información nueva" o "procesar información" cuando se trata de listados o relaciones con información que, razonablemente, se entiende que una entidad debe tener organizada, enlistada o procesada, con base a su deber de diligencia.*

7. A juicio de este Tribunal, en el presente caso, el recurrente está solicitando una información pública que no se encuentra referida al "deber de diligencia" que podría exigirse a la demandada. Dicho con otras palabras, no representa una información con la que debería contar la entidad demandada, por lo cual la demanda debe ser desestimada.

8. En efecto, del estudio de lo solicitado por el recurrente, queda claro que la información requerida generaría la obligación de producir una base de datos distinta a la que posee la demandada y que sea capaz de contener el numeroso contenido que el actor demanda, lo cual resulta manifiestamente irrazonable. (Subrayado agregado)

En tal sentido, en el caso que la entidad no cuente o no tenga la obligación de contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, o que el procesamiento de datos suponga la necesidad de recolectar o generar nuevos datos, deberá informar de manera clara y precisa al recurrente la ausencia de alguna de estas condiciones para efectuar el aludido procesamiento de datos preexistente, en la medida que es obligación de la entidad motivar debidamente la denegatoria de la solicitud de información.

Por otro lado, en cuanto a la petición referida al acceso a los documentos de identidad de personas naturales ("*DNI del titular*"), corresponde tener en cuenta que, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la "información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. (...)" (subrayado agregado)

El derecho a la intimidad personal y familiar se encuentra reconocido en el inciso 7 del artículo 2 de la Constitución, conjuntamente con el derecho al honor, a la buena reputación y a la voz e imagen propias. A su vez, la Constitución en el inciso 6 de su artículo 2 ha reconocido el derecho a la autodeterminación informativa o protección de datos personales, al enunciar que toda persona tiene derecho a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

Adicionalmente, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁴, define a los datos personales como "*Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados*" y agrega el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, que los datos personales se refieren a "*aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados.*"

Asimismo, resulta pertinente precisar que, el numeral 6 del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, define a los datos sensibles de la siguiente manera:

"Artículo 2. Definiciones

⁴ En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

Para los efectos de la aplicación del presente reglamento, sin perjuicio de las definiciones contenidas en la Ley, complementariamente, se entiende las siguientes definiciones:

(...)

- 6. Datos sensibles:** *Es aquella información relativa a datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.*”

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales establece expresamente que *“Para el tratamiento de los datos personales debe mediar el consentimiento de su titular”*, mientras que el numeral 13.5 del artículo 13 agrega que *“el consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco”*.

Asimismo, conforme al numeral 13.2 del artículo 13 de la mencionada norma *“Las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental a la protección de datos personales solo pueden ser establecidas por ley, respetando su contenido esencial y estar justificadas en razón del respeto de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos”*. Del mismo modo, de acuerdo al numeral 13.5 del artículo 13 de la acotada ley, *“Los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto”*. En la misma línea, el numeral 13.6 del artículo 13 de la misma norma precisa que *“En el caso de datos sensibles, el consentimiento para efectos de su tratamiento, además, debe efectuarse por escrito. Aun cuando no mediara el consentimiento del titular, el tratamiento de datos sensibles puede efectuarse cuando la ley lo autorice, siempre que ello atienda a motivos importantes de interés público”*.

Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley de Protección de Datos Personales, establece que dicha ley no es de aplicación a los datos personales *“contenidos o destinados a ser contenidos en bancos de datos de administración pública, solo en tanto su tratamiento resulte necesario para el estricto cumplimiento de las competencias asignadas por ley a las respectivas entidades públicas, para la defensa nacional, seguridad pública, y para el desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito.”*

Es decir, conforme a las citadas normas, la información que constituya datos personales solo puede ser objeto de tratamiento, previo consentimiento de su titular o cuando medie ley autoritativa que permita su tratamiento, siendo pertinente enfatizar que los bancos de datos personales en poder de la administración pública deben ser tratados por las entidades en tanto resulte necesario para el estricto cumplimiento de sus competencias asignadas por ley.

Bajo este marco normativo, en el presente caso se advierte que el recurrente pretende obtener el número de documento de identidad de determinadas personas naturales; datos personales respecto a los cuales la entidad realiza el respectivo tratamiento únicamente en estricto cumplimiento de sus funciones, siendo que no obra en autos alguna autorización de las personas involucradas para la difusión de los datos personales respectivos.

Por tanto, corresponde desestimar el recurso de apelación presentado por el recurrente, respecto a la información solicitada en lo que respecta al *“DNI del titular”*, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

En consecuencia, corresponde estimar en parte el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información requerida por el recurrente (con excepción de los DNI solicitados); o, en su defecto, que informe de manera clara y precisa que no cuenta o no tiene la obligación de contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada.

Finalmente, de conformidad con los artículos 55 y 57 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 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por **DAVID DIAZ GONZALES**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MARINA DE GUERRA DEL PERÚ** que entregue la información requerida por el administrado, ello a excepción de lo dispuesto en el artículo 3, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

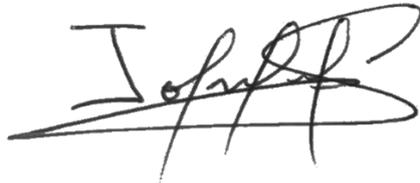
Artículo 2.- SOLICITAR a la **MARINA DE GUERRA DEL PERÚ** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **DAVID DIAZ GONZALES**.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **DAVID DIAZ GONZALES** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MARINA DE GUERRA DEL PERÚ** con fecha 9 de octubre de 2024, ello respecto al extremo referido al "*DNI del titular*".

Artículo 4.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **DAVID DIAZ GONZALES** y a la **MARINA DE GUERRA DEL PERÚ** de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vlc