



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 001218-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 00362-2025-JUS/TTAIP
Recurrente : **DANTE JESÚS PÉREZ ALBELA RAMÍREZ**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 18 de marzo de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 00362-2025-JUS/TTAIP de fecha 23 de enero de 2025, interpuesto por **DANTE JESÚS PÉREZ ALBELA RAMÍREZ** contra la CARTA N° 024-2025-MDJM-SG-OACGDA de fecha 9 de enero de 2025, a través de la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 26 de diciembre de 2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de diciembre de 2024, el recurrente solicitó a la entidad la remisión de la siguiente información:

“(…) NOMBRE Y NUMERO DE DOCUMENTO DE LAS PERSONAS QUE SOLICITARON UNA INTERVENCION CON EL MEMORANDUM 642-2024-MDJM-GF-SGOCS” [sic]

Mediante la CARTA N° 024-2025-MDJM-SG-OACGDA de fecha 9 de enero de 2025, la entidad atendió la solicitud del recurrente adjuntado el MEMORANDUM N° 10-2025-MDJM-GF-SGOCS, emitido por la Subgerencia de Operaciones y Control de Sanciones, en el cual se señala lo siguiente:

“(…) Al respecto, se debe señalar que, de acuerdo a lo solicitado, esto tiene relación con la Ley N° 27806-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es importante que conforme al MEMORANDUM N° 642-2024-MDJM-GF-SGOCS, no se proporcionó la información solicitada toda vez que la información personal de administrados está vinculada al Artículo 15° B, Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial, es por lo cual no se puede proporcionar la información, es lo que se informa para los fines pertinentes [a pie de página cita el numeral 5 de dicha disposición normativa]” (sic).

Con fecha 23 de enero de 2025, al no estar de acuerdo con la respuesta brindada, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 000565-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 3 de febrero de 2025¹, se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos.

Con el OFICIO N° 042-2025-MDJM-SG-OACGDA, ingresado a esta instancia el 6 de marzo de 2025, la entidad remite el expediente administrativo, adjuntando el MEMORANDUM N° 108-2025-MDJM-GF-SGOCS, a través de cual la Subgerencia de Operaciones y Control de Sanciones formula sus descargos, reiterando que la información solicitada es de carácter confidencial, conforme al numeral 5 del artículo 17 de la 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, concordante con lo establecido en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales³ y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS⁴.

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 de la Ley de Transparencia 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.

Por su parte, el artículo 10 de la referida ley establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo legal, 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la entidad atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente conforme a lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

¹ Notificada a la entidad el 25 de febrero de 2025.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante Ley de Protección de Datos.

⁴ En adelante, Reglamento de Ley de Protección de Datos

2.2 Evaluación de la materia en discusión

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 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”. (Subrayado agregado)

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”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las

entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

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

Igualmente, el artículo 118 *in fine* de la referida ley establece que: *“El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia.”* (subrayado nuestro).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión 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.

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.

En el caso de autos, se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad la remisión de la siguiente información: *“(...) NOMBRE Y NUMERO DE DOCUMENTO DE LAS PERSONAS QUE SOLICITARON UNA INTERVENCION CON EL MEMORANDUM 642-2024-MDJM-GF-SGOCS”* [sic]

Mediante la CARTA N° 024-2025-MDJM-SG-OACGDA de fecha 9 de enero de 2025, la entidad denegó la solicitud del recurrente argumentando que, conforme MEMORANDUM N° 10-2025-MDJM-GF-SGOCS, emitido por la Subgarencia de Operaciones y Control de Sanciones, la información solicitada por el recurrente se encuentra en la excepción establecida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Al no estar de acuerdo con la respuesta brindada, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Asimismo, a través de sus descargos, la entidad reiteró que la información es de carácter confidencial.

En ese sentido, corresponde a este colegiado el determinar si la entidad atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente conforme a lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

Sobre el particular, el artículo 18 de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto normativo 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.

Cabe señalar que la entidad ha señalado que la información es confidencial conforme al numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el cual establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de: “La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, resulta oportuno indicar que conforme a lo establecido en el numeral 4⁵ del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁶, los datos personales se refieren a toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados; asimismo, de acuerdo al numeral 5⁷ del artículo 2 de dicha Ley, se consideran datos sensibles a los datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular, referidos al origen racial y étnico, ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información relacionada a la salud o a la vida sexual.

En esa línea, el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos, señala 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” (subrayado agregado). En tanto, el numeral 6 del artículo 2 de la misma norma señala que los datos sensibles están referidos a la “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”.

En el caso de autos, se aprecia en el documento de respuesta que la entidad únicamente se limitó a citar el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de

⁵ **“Artículo 2. Definiciones**

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

4. Datos personales. Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.”

⁶ En adelante Ley de Protección de Datos.

⁷ **“Artículo 2. Definiciones**

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

5. Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual.”

Transparencia sin señalar de manera clara y precisa por qué la información solicitada, consistente en los siguientes datos personales: nombre y número de documento, tendría carácter confidencial. Por lo tanto, la sola mención de la excepción alegada no es un argumento válido para denegar la información requerida, de conformidad con el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia, por lo que la presunción de publicidad que pesa sobre toda información en poder del Estado no ha quedado desvirtuada por la entidad, manteniendo, por ende, su carácter público.

En esa línea, cabe señalar que la entidad no ha precisado si la información requerida está referida a datos personales de funcionarios o servidores públicos o, por el contrario, trata sobre los datos personales de administrados externos a la administración pública; porque si se refiera a los datos de los servidores y funcionarios públicos, de acuerdo a numeral 2⁸ del artículo 5 y el numeral 3⁹ del artículo 25 de la Ley de Transparencia, las entidades se encuentran obligadas a publicar información de su personal (lo que presupone la debida identificación del servidor público, a través de sus apellidos y nombres y su número de DNI).

Al respecto, considerando que la información solicitada se refiera a “nombre y número de documento de las personas que solicitaron una intervención con el MEMORANDUM 642-2024-MDJM-GF-SGOCS”, es importante precisar que en autos no se observa copia de dicho memorándum, por lo que no se puede determinar con certeza si las personas que solicitaron la intervención son funcionarios públicos o servidores o administrados externos a la función pública.

Finalmente, a mayor abundamiento, cabe señalar que el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 29 y 33 de la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, ha precisado expresamente lo siguiente:

“29. De lo antes expuesto, entre otras disposiciones constitucionales, se desprende que las excepciones que puedan ser reguladas por el legislador, para ser válidas, deben cumplir las siguientes condiciones: i) deben estar previstas en la ley de forma expresa y estricta, no pudiendo quedar al libre arbitrio de cada entidad de la Administración Pública; ii) deben perseguir objetivos legítimos que estén indeliblemente unidos a la protección de un fin constitucional; iii) deben ser estrictamente necesarias lo que implica además elegir la medida menos restrictiva posible; y iv) deben ser proporcionales con el grado de restricción del derecho de acceso a la información pública, de modo que el grado de ventajas o satisfacción del fin constitucional que se quiere proteger con la excepción sea, por lo menos, mayor que el grado de desventajas o restricción del derecho de acceso a la información pública.

(...)

33. De lo expuesto se desprende cómo el derecho fundamental de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución, junto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforman

⁸ Dicho artículo prescribe que se debe publicar en el portal institucional de cada entidad la siguiente información: “La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones y el porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo” (subrayado agregado).

⁹ Conforme lo dispuesto por dicho artículo, las entidades deben publicar trimestralmente la siguiente información del personal y las contrataciones de la entidad: “Información de su personal especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos nombrados o contratados por un periodo mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no” (subrayado agregado).

el parámetro de constitucionalidad que debe servir para identificar las exigencias constitucionales que se derivan de este derecho, así como las estrictas y únicas excepciones que pueden justificar la limitación del acceso a la información pública. Es conforme a dicho parámetro que la Administración Pública no sólo tiene la obligación constitucional de entregar la información que le soliciten los ciudadanos, salvo las aludidas excepciones, sino además aquella otra de efectivizar, incluso oficiosamente, de publicidad y transparencia respecto de tal información.

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

Conforme a lo expuesto, la entidad no ha brindado una motivación cualificada para la denegatoria de la solicitud de acceso a la información pública.

Por tanto, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, disponiendo la entrega de la información solicitada en caso se refiera al nombre y número de documento de funcionarios o servidores públicos; o, en su defecto que acredite de modo justificado la confidencialidad de la información y comunique de dicha situación al recurrente.

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

En virtud de la ausencia de la Vocal Titular de la Segunda Sala, Vanessa Erika Luyo Cruzado, interviene en la presente votación el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia, Ulises Zamora Barboza, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 000004-2023-JUS/TTAIP- PRESIDENCIA de fecha 23 de marzo de 2023;

De conformidad con 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 el recurso de apelación interpuesto por **DANTE JESÚS PÉREZ ALBELA RAMÍREZ**, en consecuencia, **ORDENAR** a la

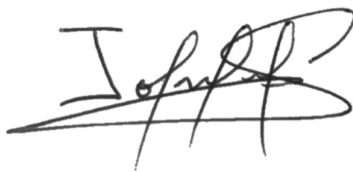
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA la entrega de la información pública solicitada; o, en su defecto, que acredite de modo justificado la confidencialidad de la información y comunique de dicha situación al recurrente, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA** 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.

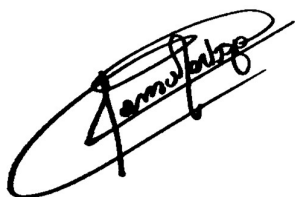
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **DANTE JESÚS PÉREZ ALBELA RAMÍREZ** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA**, 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).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vvm/adhl