



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020302562020

Expediente : 00646-2020-JUS/TTAIP
Recurrente : **CARLOS ENRIQUE RIVERA SALAS**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 28 de agosto de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00646-2020-JUS/TTAIP de fecha 29 de julio de 2020, interpuesto por **CARLOS ENRIQUE RIVERA SALAS** contra el Oficio N° 275-2020/GRP-100010 de fecha 22 de julio de 2020, remitido por correo electrónico de la misma fecha, a través del cual el **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 8 de julio de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 8 de julio de 2020, el recurrente solicitó a la entidad que le remita por correo electrónico lo siguiente:

“(…) el sustento legal y técnico, utilizado para fundamentar el silencio administrativo negativo de todos los procedimientos contemplados en el TUPA vigente del Gobierno Regional de Piura”.

Mediante el Oficio N° 275-2020/GRP-10001 de fecha 22 de julio de 2020, notificado a través del correo electrónico de la misma fecha, la entidad indicó al recurrente que conforme al literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley N° 27806, *“para atender la solicitud debe precisar los números y fechas de los documentos que su interés, Hojas de Registro de Control con las cuales ingresaron a esta Sede Regional, algún Documento de Gestión, etc.; que permita ubicar con claridad la información que usted requiere y poder cumplir con los plazos establecidos”*, además que de acuerdo al artículo 13 de la Ley N° 27806 que establece que no está obligada a efectuar evaluaciones o análisis de la información que posee, *“conforme ingrese usted la respectiva aclaración de lo solicitado, se procederá a la atención correspondiente de lo detallado, conforme a lo previsto en el Art. 17° de la Ley de Transparencia (...)”*. Y que, no obstante ello, informó lo siguiente: *“El Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de las entidades públicas, se elabora dentro de marco de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado que la reglamenta y de toda la*

normativa vigente que regula su elaboración: Decreto Supremo N° 064-2010-PCM que aprobó la Metodología de Determinación de Costos de los Procedimientos Administrativos y Servicios prestados en Exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las entidades públicas, Decreto Supremo N° 007-2011-PCM que aprobó la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, etc., en otras normas conexas como la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Con fecha 27 de julio de 2020, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis señalando que la entidad solo ha citado la Ley N° 27444 sin indicarle la aplicación de la normativa concreta realizada y el sustento utilizado para fundamentar específicamente el silencio administrativo de los procedimientos contemplados en el TUPA, por lo que no le brindó una respuesta adecuada y completa.

Mediante Resolución N° 020102602020 de fecha 14 de agosto de 2020, notificada a la entidad el 20 de agosto de 2020, esta instancia le solicitó el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, y la formulación de sus descargos, y mediante el escrito s/n recibido el 25 de agosto de 2020, la entidad informó a esta instancia que conforme a lo señalado en el Oficio N° 275-2020/GRP-10001 solicitó al recurrente que precise su pedido indicando los números y fecha de los documentos de su interés, que permita ubicar con claridad la información requerida y cumplir con los plazos establecidos, de acuerdo al numeral d) del artículo 10 y al artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 27806, y que ya informó al recurrente el fundamento de todos los procedimientos requeridos.

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.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS¹, 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.

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

¹ En adelante, Ley de Transparencia.

una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 13 de la misma norma señala que la solicitud de acceso a la información pública no implica la obligación de las entidades de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar, no encontrándose facultados los solicitantes a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

A su vez, el literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM², señala que una formalidad de las solicitudes de acceso a la información pública consiste en la “[e]xpresión concreta y precisa del pedido de información (...)”.

2.1 Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si la entidad atendió el pedido del recurrente conforme a ley.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del principio de publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional señaló, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que: *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (STC N.° 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional precisó 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

² En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se observa que el recurrente solicitó a la entidad el sustento legal y técnico, utilizado para fundamentar el silencio administrativo negativo de todos los procedimientos contemplados en su TUPA vigente, y la entidad denegó dicho pedido indicando que conforme al literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, *“para atender la solicitud debe precisar los números y fechas de los documentos que su interés, Hojas de Registro de Control con las cuales ingresaron a esta Sede Regional, algún Documento de Gestión, etc.; que permita ubicar con claridad la información que usted requiere y poder cumplir con los plazos establecidos”*, además que de acuerdo al artículo 13 de la Ley de Transparencia no está obligada a efectuar evaluaciones o análisis de la información que posee, *“conforme ingrese usted la respectiva aclaración de lo solicitado, se procederá a la atención correspondiente de lo detallado, conforme a lo previsto en el Art. 17° de la Ley de Transparencia (...)”*. Y que, no obstante ello, informó lo siguiente: *“El Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de las entidades públicas, se elabora dentro de marco de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado que la reglamenta y de toda la normativa vigente que regula su elaboración: Decreto Supremo N° 064-2010-PCM que aprobó la Metodología de Determinación de Costos de los Procedimientos Administrativos y Servicios prestados en Exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las entidades públicas, Decreto Supremo N° 007-2011-PCM que aprobó la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, etc., en otras normas conexas como la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*. Ante ello, el recurrente interpuso el recurso de apelación indicando que la entidad solo le citó una norma del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, sin brindar una respuesta adecuada y completa. Asimismo, que la entidad en sus descargos indicó que, conforme a lo indicado previamente, solicitó al recurrente que precise su pedido para poder atenderlo, y que ya le informó el fundamento de todos los procedimientos requeridos.

En ese sentido, esta instancia concluye que en tanto la entidad no negó la existencia de la información requerida ni invocó alguna excepción prevista en la Ley de Transparencia, sino que alega que el recurrente debe precisar su pedido, y que ha informado que el sustento de los procedimientos administrativos aludidos se encuentra en la Ley N° 27444, el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM y el Decreto Supremo N° 007-2011-PCM, entre otras normas, corresponde analizar si dichas respuestas son conformes a ley.

³ En adelante, Ley N° 27444.

En el caso de autos, la entidad alega que, conforme al literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, el recurrente “*debe precisar los números y fechas de los documentos que su interés, Hojas de Registro de Control con las cuales ingresaron a esta Sede Regional, algún Documento de Gestión, etc; que permita ubicar con claridad la información que usted requiere*” a fin de atender la solicitud de información.

En relación a las normas que regulan el pedido de subsanación de solicitudes de acceso a la información pública, esta instancia advierte que el literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, señala que una formalidad de las solicitudes de acceso a la información pública consiste en la “[e]xpresión concreta y precisa del pedido de información (...)”.

Además, el segundo párrafo del artículo 11 de la referida norma establece que la subsanación de dicha formalidad, en caso de proceder, debe ser requerida por las entidades públicas en el plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud.

En el presente caso, el pedido del recurrente ingresó a la entidad el 8 de julio de 2020 y el pedido de subsanación fue requerido mediante el Oficio N° 275-2020/GRP-10001 de fecha 22 de julio de 2020, notificado a través del correo electrónico de la misma fecha, por lo que dicho requerimiento fue realizado de manera extemporánea.

A su vez, en relación a las formalidades exigidas a las solicitudes de acceso a la información pública, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 6 de su sentencia recaída en el Expediente N° 04203-2012-PHD/TC estableció que no se puede exigir al ciudadano que especifique concretamente los documentos que solicita en virtud de la asimetría informativa:

“(...) Al respecto, cabe precisar que la emplazada no ha negado que dicha documentación exista; simple y llanamente ha argüido que lo requerido es impreciso. No obstante ello, este Colegiado considera que en la medida que lo solicitado hace referencia a “todos los documentos”, ello en modo alguno puede ser calificado como impreciso, puesto que no se le ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base de algún criterio; muy por el contrario, se ha requerido que brinde copias fedateadas del íntegro de la información relacionada a un asunto en particular.

Pretender que, en el presente caso, el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que peticona de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a si se efectuó tal comunicación, en la medida que los ha producido y custodia” (subrayado agregado).

Asimismo, tal como ha previsto el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-PHD/TC, toda interpretación de las normas relativas al derecho de acceso a la información pública debe guiarse por el principio *pro homine*, es decir, debe asegurar el ejercicio pleno de este derecho por parte de la ciudadanía en lugar de adoptar interpretaciones restrictivas e impedir u obstaculizar su realización.

En el caso de autos, este Tribunal entiende que, a diferencia de lo señalado por la entidad, el pedido del recurrente sí resulta preciso y concreto, debido a que indicó expresamente que requiere el sustento legal y técnico del silencio

administrativo negativo de todos los procedimientos contemplados en el TUPA de la entidad, es decir, toda la documentación legal y técnica que sustentó los referidos procedimientos, no siendo indispensable que señale algún dato adicional o que precise qué documento en particular requiere, por lo que corresponde desestimar el argumento de la entidad en este extremo.

Por otro lado, la entidad informó al recurrente lo siguiente: *“El Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de las entidades públicas, se elabora dentro de marco de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado que la reglamenta y de toda la normativa vigente que regula su elaboración: Decreto Supremo N° 064-2010-PCM que aprobó la Metodología de Determinación de Costos de los Procedimientos Administrativos y Servicios prestados en Exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las entidades públicas, Decreto Supremo N° 007-2011-PCM que aprobó la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, etc., en otras normas conexas como la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*.

Sobre el particular, es importante señalar que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información clara, precisa, completa y actualizada, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC:

“Como ya se ha dejado entrever, a juicio del Tribunal Constitucional, el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultarían burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. 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” (subrayado agregado).

En el mismo sentido, resulta ilustrativo el criterio esgrimido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México –INAI, en las RRA 0003/16, RRA 0100/16 y RRA 1419/16: *“Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados*

cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información” (subrayado agregado).

En el caso de autos se observa que la entidad únicamente se limitó a mencionar diversas normas, sin brindar ni especificar el sustento legal ni técnico del silencio administrativo negativo de cada uno de los procedimientos de su TUPA, por lo que esta instancia concluye que la entidad brindó una respuesta incongruente con el pedido del recurrente vulnerando su derecho de acceso a la información pública. En ese sentido, corresponde disponer que la entidad remita al recurrente por correo electrónico todos los documentos que contienen el sustento legal y técnico, utilizados para fundamentar el silencio administrativo negativo de cada uno de los procedimientos contemplados en su TUPA, o en todo caso, informe de modo claro y preciso si no ha emitido la documentación solicitada.

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 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 el recurso de apelación interpuesto por **CARLOS ENRIQUE RIVERA SALAS**; en consecuencia, **REVOCAR** el Oficio N° 275-2020/GRP-100010 de fecha 22 de julio de 2020 y, en consecuencia, **ORDENAR** al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** que remita por correo electrónico al recurrente todos los documentos que contienen el sustento legal y técnico, utilizados para fundamentar el silencio administrativo negativo de cada uno de los procedimientos contemplados en su TUPA o, en todo caso, informe al recurrente de modo claro y preciso si no ha emitido la documentación solicitada.

Artículo 2.- SOLICITAR al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento 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 **CARLOS ENRIQUE RIVERA SALAS** y al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma señalada en el artículo precedente.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidenta

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: fjl/fjmr