

# Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

## Resolución 002204-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente: 002062-2021-JUS/TTAIP

Impugnante : SINDICATO NACIONAL CENTRO UNION DE

TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD

**SINACUT - ESSALUD** 

Entidad : FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD

**EMPRESARIAL DEL ESTADO FONAFE** 

Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación.

Miraflores, 25 de octubre de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 02062-2021-JUS/TTAIP de fecha 30 de setiembre de 2021, interpuesto por SINDICATO NACIONAL CENTRO UNION DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD SINACUT - ESSALUD¹ contra la comunicación electrónica de fecha 09 de setiembre de 2021, mediante la cual el FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO FONAFE atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 27 de agosto de 2021.

## **CONSIDERANDO:**

#### I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de agosto de 2021 el recurrente solicitó a la entidad que se le envíe por correo electrónico copia simple del "Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE de fecha 20 de abril de 2021, más antecedentes con sus anexos".

Mediante la comunicación electrónica de fecha 9 de setiembre de 2021, la entidad atendió la solicitud comunicando al recurrente que el área poseedora de la información, puso a disposición la documentación solicitada y que a su vez indicó que el documento solicitado no cuenta con anexos ni antecedentes; por lo que adjuntó únicamente el Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE.

Con fecha 30 de setiembre de 2021, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis contra la comunicación de fecha 9 de setiembre de 2021, señalando que no se indicó a través de qué documento el área poseedora de la información informó que el Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE no tenía antecedentes ni anexos, pese a que de su lectura se aprecia que hace alusión a documentación como argumentos de la respuesta que otorga al Oficio N° 673-GG-ESSALUD-2021. Al respecto, agrega que no se ha observado los principios de

Representado por Octavio Rojas Caballero

Impulso de oficio y verdad material, en tanto que no se sustentó medio probatorio alguno, como por ejemplo algún informe, en el que conste que el área poseedora de la información tuvo dificultades que le impidieron entregar los antecedentes y anexos del oficio requerido. Añade que la información solicitada no califica como "secreta", "reservada" o "confidencial".

Asimismo, indica que de acuerdo al numeral 8.1 de la "Directiva Corporativa de Gestión Empresarial" aprobada por Acuerdo de Directorio No 003-2018/006-FONAFE y sus modificatorias, la entidad fijó los requisitos a cumplir para implementación del CAP, tales como "Solicitud dirigida a la Dirección Ejecutiva de FONAFE. Acuerdo de Directorio que aprueba o modifica la correspondiente herramienta de gestión. Informe que sustente la solicitud el mismo que deberá contemplar: - Impacto y disponibilidad presupuestal, - Estudio de carga laboral, - Sustento legal. Proyecto de la herramienta de gestión [CAP] puesta a consideración, conforme al formato aprobado y publicado por FONAFE [Lineamiento para Elaboración del CAP aprobado por Resolución N° 017-2014/DE-FONAFE]."

Por tal razón señala el recurrente que "si la información solicitada consiste en: (1) la entrega de copia del Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE más (2) los Antecedentes con sus Anexos presentados por Essalud a efectos de obtener la aprobación de su CAP 2019, es irrazonable entenderse por satisfecho lo solicitado con la entrega de sólo el indicado OFICIO de fecha 20/Abr/2021, omitiendo el faltante solicitado para ocultar del peticionante la naturaleza, pertinencia, rectitud, utilidad e idoneidad de los contenidos."

Aunado a ello, agrega que la comunicación que atendió la solicitud fue emitida por Carlos Rojas, sin tener competencia para ello, ya que actuó en nombre del FREIAP de la entidad sin acreditar representación, considerando además que por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 101-2019/DE-FONAFE la entidad designó a Ana Fabiola Rojas Remicio como FREIAP y a Vladimir Nazaret Peralta Carrera, como suplente, por lo que la omisión de atención de la solicitud por parte del personal autorizado configura falta grave; por lo que corresponde a este Tribunal disponer lo conveniente para que se haga efectiva la responsabilidad de quien emitió la comunicación sin tener competencias y de quien omitió dar respuesta a la solicitud absteniéndose de ejercer sus funciones.

Mediante la Resolución 002071-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 7 de octubre de 2021², se admitió a trámite el citado recurso de apelación y se requirió a la entidad la formulación de sus descargos y la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública; los cuales fueron presentados el 22 de octubre de 2021 señalando que el 31 de agosto de 2021 el área poseedora de la información, Área de Gestión Humana Corporativa y Área de Gestión de Portafolio de Empresas, brindó la información solicitada, Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE, en el cual la entidad indicaba a ESSALUD que FONAFE había tomado conocimiento de la actualización del CAP correspondiente al año 2019, y que el citado Oficio no contaba con antecedentes ni anexos; información que fue remitida al recurrente el 9 de setiembre de 2021, atendiendo la solicitud dentro de los plazos establecidos.







Notificada mediante la Cédula de Notificación N° 009408-2021-JUS/TTAIP a través de la mesa de partes de la entidad mesadepartesvirtual@fonafe.gob.pe, con acuse de recibo de fecha 18 de octubre de 2021; conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



De otro lado, en cuanto a que la atención de la solicitud fue emitida por personal que no tenía competencia para ello, señala que, por temas operativos, encarga la acción de remitir vía correo electrónico la respuesta a la solicitud de acceso a la información, lo cual resulta ser una práctica muy común dentro de las diversas entidades de la Administración Pública, ya que apoya a las labores del FREIAP.

Agrega que el Área Poseedora de la Información, Área de Gestión de Portafolio de Empresas y Área de Gestión Humana Corporativa, posteriormente ha remitido al recurrente información adicional referida a documentos relacionados al Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE, por lo cual opera la sustracción de la materia.

## 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-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.

Además, 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 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.

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>4</sup>, señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

#### 2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la entidad ha brindado una respuesta acorde a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

## 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"

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.

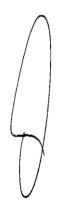
En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

"(...) 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 tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación contrario sensu, es 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.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha señalado 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, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas." (Subrayado agregado)

En el presente caso el recurrente solicitó que se le envíe por correo electrónico copia simple del "Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE de fecha 20 de abril de 2021, más antecedentes con sus anexos"; y la entidad atendió la solicitud con la comunicación electrónica de fecha 9 de setiembre de 2021, remitiendo el oficio requerido e indicando que este no contaba con antecedentes y anexos. Frente a





ello, el recurrente presentó el recurso de apelación, señalando que, si bien se le envió el oficio solicitado, no se adjuntó la documentación que en aquel se mencionaba, y que no se adjuntó el documento en el cual el área poseedora de la información comunicó la inexistencia de los antecedentes y anexos o la imposibilidad de otorgarlos, agregando además que la respuesta a la solicitud fue emitida por personal no competente, requiriendo a su vez que esta instancia desponga acciones para determinar responsabilidades de los funcionarios pertinentes por tal hecho.

La entidad en sus descargos señala que el Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE solicitado, contiene una respuesta al Oficio N° 673-GG-ESSALUD-2021 presentado por ESSALUD para la aprobación del CAP 2019, por lo que no cuenta con antecedentes y anexos, pero que sin perjuicio de ello, ha cumplido con remitir al correo electrónico del recurrente copia de toda la documentación citada en el oficio solicitado, por lo cual opera la sustracción de la materia, sin pronunciamiento sobre el fondo y el archivamiento del expediente. Adicionalmente, señala que la respuesta a la solicitud la realiza personal autorizado por el FREIAP, lo cual es una práctica común en las entidades que coadyuva a las labores de este último, por lo que la respuesta a la solicitud es válida.

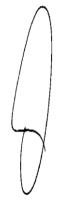
En cuanto a la competencia de la autoridad que atendió la solicitud, en los descargos remitidos por la entidad, se aprecia que mediante el correo electrónico de fecha 9 de septiembre de 2021 enviado por Carlos Rojas con copia a Fabiola Rojas Remicio, se remitió al recurrente el Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE solicitado; apreciándose de ello que, el envío de la información se efectuó con conocimiento del FREIAP de la entidad Fabiola Rojas Remicio, designada como tal con la Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 101-2019-DE-FONAFE. Por ello, lo alegado por el recurrente en el sentido que la solicitud fue atendida por una persona sin competencia para tal efecto, carece de sustento.

Respecto de la entrega de la información solicitada, se aprecia de autos que a través del correo electrónico de fecha 9 de setiembre de 2021, la entidad comunica al recurrente que remite el Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE solicitado, el mismo que no cuenta con antecedes ni anexos; cabe señalar que el referido oficio está dirigido a ESSALUD y contiene el siguiente texto:

"(...) Referencia: Oficio N° 673-GG-ESSALUD-2021 De nuestra consideración:

Nos dirigimos a usted, en relación al oficio de la referencia, a través del cual su representada solicita la aprobación del Cuadro de Asignación de Personal 2019 CAP del Seguro Social de Salud - ESSALUD. Al respecto, debemos precisar que si bien, se ha cumplido con efectuar la revisión de la información presentada, la cual consta de los siguientes documentos:

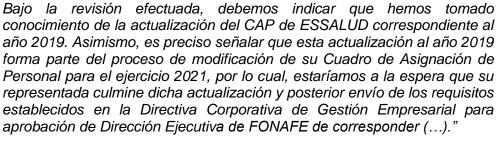
- Copia del Acuerdo de Consejo Directivo N° 5-5-ESSALUD-2021.
- Informes N° 78 y 104-SGPRH-GPORH-ESSALUD-2020 de la Gerencia Central de Gestión de Personas, que sustenta la elaboración, actualización y aprobación del Cuadro de Asignación de Personal 2019 CAP de ESSALUD.
- Informe N° 773-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2020 de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica.
- Cuadro de asignación de personal 2019 de ESSALUD, el cual cuenta con 52,314 plazas. (...)







7



Sobre ello, la entidad en sus descargos señala que, si bien el citado oficio no tiene antecedentes ni anexos, ya que consiste en una respuesta al Oficio N° 673-GG-ESSALUD-2021 que le envió ESSALUD requiriendo la aprobación del CAP 2019, sin perjuicio de ello, posteriormente ha enviado al recurrente información adicional consistente en toda la documentación mencionada en el referido oficio.

Para acreditar el envío de la información solicitada, la entidad adjunta una captura de pantalla del correo electrónico remitido al correo del recurrente con fecha 9 de setiembre de 2021 alcanzando el Oficio N° 303-2021-OSC-FONAFE, y del correo electrónico de fecha 19 de octubre de 2021, remitiendo información adicional la misma que consiste en los antecedentes del mencionado Oficio N° 303-2021-OSC-FONAFE, esto es, el Oficio 673-CG-ESSALUD-2021 y la documentación que este adjunta.

Al respecto, sobre las comunicaciones cursadas vía correo electrónico, el numeral 20.4 del artículo 20 de Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>5</sup>, 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. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida, conforme lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

En caso de no recibirse respuesta automática de recepción en un plazo máximo de dos (2) días útiles contados desde el día siguiente de efectuado el acto de notificación vía correo electrónico, se procede a notificar por cédula conforme al inciso 20.1.1 (...)" (subrayado agregado).

Siendo ello así, si bien obra en los descargos constancia de la comunicación cursada al correo electrónico del recurrente adjuntando los antecedentes del Oficio N° 303-2021/GSC-FONAFE, no se aprecia la confirmación de recepción de dicho mensaje electrónico por parte del recurrente, una respuesta automática emitida por un sistema informatizado o el servidor del correo electrónico de confirmación de envió, conforme lo exige la norma antes descrita, por lo que no es posible tener por entregada dicha información.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En adelante, Ley N° 27444

4

Cabe agregar que además la entidad adjunta una captura de pantalla de la respuesta automática del servidor de correo electrónico Microsoft Outlook, en este se indica el siguiente texto: "El mensaje se entregó a los siguientes destinatarios: arojas@fonafe.gob.pe. Asunto: SOLICITUD DE TRANSPARENCIA Y ACCEO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - TRAMITE 183129 (ENVÍO DE DOCUMENTACIÓN ADICIONAL); dirección electrónica que no ha sido autorizada en la solicitud para el envío de la información; razón por la cual corresponde amparar el recurso de apelación, debiendo la entidad acreditar la efectiva entrega de la información solicitada en copia simple y mediante correo electrónico, conforme a lo requerido.

Respecto a la disposición de acciones para individualizar responsabilidades por omisión de funciones sobre las normas de transparencia por parte de funcionarios de la entidad, e imposición de sanciones que requiere el recurrente; cabe señalar que, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, 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, situación que debe ser considerada por todas las entidades respecto a la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos.

Asimismo, es oportuno señalar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 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<sup>6</sup>, corresponde a esta instancia *"Resolver, en última instancia administrativa, los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información" (subrayado agregado).* 

En mérito al marco legal antes citado, respecto al requerimiento de determinación de responsabilidades de funcionarios de la entidad, esta instancia carece de competencia para emitir pronunciamiento sobre el particular, por lo que corresponde declarar improcedente dicha pretensión.

Finalmente, de conformidad con el artículo 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.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones,

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> En adelante, Decreto Legislativo Nº 1353.

salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;



## **SE RESUELVE:**

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el SINDICATO NACIONAL CENTRO UNION DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD SINACUT - ESSALUD; y, en consecuencia, ORDENAR al FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO FONAFE que acredite la entrega de la información solicitada por el recurrente, de acuerdo a los considerandos de la presente resolución; bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.



<u>Artículo 3.- DECLARAR IMPROCEDENTE</u> el requerimiento de disposición de acciones para individualizar responsabilidades de funcionarios de la entidad por incumplimiento de las normas de transparencia, solicitado por el <u>SINDICATO NACIONAL CENTRO UNION DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD SINACUT - ESSALUD, mediante su escrito de apelación de fecha 30 de setiembre de 2021.</u>

<u>Artículo 4.- DECLARAR</u> agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de 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 al SINDICATO NACIONAL CENTRO UNION DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD SINACUT - ESSALUD y al FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO FONAFE de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes citada.

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



ULISES ZAMORA BARBOZA Vocal Presidente

MARÍA ROSA MENA MENA Vocal PEDRO CHILET PAZ Vocal

vp:mmm/micr