



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002102-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01930-2021-JUS/TTAIP
Recurrente : **ROSA MARIELA VILLALÓN ORELLANA**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 14 de octubre de 2021



VISTO el Expediente de Apelación N° 01930-2021-JUS/TTAIP de fecha 17 de setiembre de 2021, interpuesto por **ROSA MARIELA VILLALÓN ORELLANA** contra el Oficio N° 520-2021/GRP-100010 de fecha 1 de setiembre de 2021, mediante el cual el **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 20 de agosto de 2021.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES



Con fecha 20 de agosto de 2021, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

1. Oficio N° 1771-2019/GRP-490000, de fecha 14 de octubre de 2019.
2. Informe N° 604-2020/GRP-460000
3. Informe N° 607-2020/GRP-460000
4. Informe N° 606-2020/GRP-460000
5. Informe N° 605-2020/GRP-460000
6. Informe N° 603-2020/GRP-460000
7. Informe N° 609-2020/GRP-460000
8. Informe N° 611-2020/GRP-460000
9. Informe N° 610-2020/GRP-460000
10. Informe N° 597-2020/GRP-460000
11. Informe N° 013-2020/GRP-490100.”



Mediante Oficio N° 520-2021/GRP-100010 de fecha 1 de setiembre de 2021, la entidad denegó la entrega de la información, manifestando que es confidencial en aplicación del “numeral 4. del Artículo 17 del Texto único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Con fecha 17 de setiembre de 2021, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis contra el citado oficio, señalando que la entidad no proporcionó las razones de hecho que justifican la denegatoria de su solicitud, requiriendo se declare fundado el recurso de apelación o se disponga su entrega de forma parcial.

Mediante Resolución 001983-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹, esta instancia solicitó a la entidad que en un plazo máximo de cuatro (4) días hábiles remita el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información de la recurrente y formule sus descargos, cuyos requerimientos fueron atendidos mediante el Oficio N° 588-2021/GRP-100010, recibido por esta instancia con fecha 13 de octubre de 2021.

A través del citado oficio, la entidad manifiesta que mediante Carta N° 1210-2021/GRP-490000 proporcionó a la recurrente la información requerida mediante los ítems 1 y 11 de su solicitud, precisando que la notificación se efectuó en dos oportunidades, con fecha 9 de setiembre de 2021 y 5 de octubre de 2021.

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.



Por su parte, 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, establece que por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Así también, el artículo 10 de la citada ley señala 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 a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

En ese sentido, el numeral 4 del artículo 17 de la referida ley, señala que constituye una excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información, aquella que es preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto a su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.

2.1 Materia de discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si el requerimiento de la recurrente fue atendido conforme a la Ley de Transparencia.

¹ Resolución notificada con fecha 4 de octubre de 2021, con Cédula de Notificación N° 9017-2021-JUS/TTAIP.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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 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 (STC N.º 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 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 virtud a 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.

Con relación a los gobiernos regionales, es pertinente mencionar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, al señalar que “Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806 (...)” (subrayado agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión de los gobiernos regionales es el principio de transparencia.

Asimismo, el numeral 3 del artículo en mención del mismo cuerpo normativo, establece: “La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la

rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. (...) (subrayado agregado).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos regionales, de modo que la documentación que la entidad posea, administre o haya 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.

En el caso de autos la recurrente solicitó información vinculada a informes y oficios emitidos por la entidad, y la entidad denegó su entrega manifestando que constituye de naturaleza confidencial en virtud de la excepción contemplada en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Respecto al dispositivo legal invocado por la entidad para sustentar la denegatoria de la solicitud de la recurrente, se debe precisar el contenido del numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el cual prescribe lo siguiente:

“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)

4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso (...).”

Conforme se advierte del citado texto, para la aplicación de la referida causal de excepción señalada precedentemente, la misma exige que deben concurrir los siguientes requisitos:

1. La existencia de cierta información que haya sido creada o se encuentre en posesión de la entidad, la cual podría contener informes, análisis, recomendaciones, entre otros.
2. Que la información haya sido elaborada u obtenida por los asesores jurídicos o abogados de la Administración Pública.
3. Que la información corresponda a una estrategia de defensa de la entidad.
4. La existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite en el cual vaya a desplegarse la referida estrategia.

En cuanto al primer requisito, el mismo se satisface por la existencia de un documento que haya sido creado o se encuentre en posesión de la entidad, en el cual se encuentren análisis, recomendaciones o sugerencias que puedan configurar o ayuden a configurar la estrategia que vaya a adoptar la entidad en el seno de un procedimiento administrativo o judicial.

Asimismo, dicha información no debe haber sido elaborada u obtenida por cualquier funcionario de la Administración Pública, sino que la norma exige que esta haya sido creada u obtenida específicamente por un asesor jurídico o un abogado de la entidad; es decir, requiere de una cualidad especial de quien haya elaborado u obtenido la información que es materia del requerimiento.

En esa línea, no basta lo antes mencionado para considerar que dicha información deba ser calificada como confidencial, puesto que la excepción no se configura

sobre cualquier tipo de información, sino que ésta debe necesariamente corresponder a una estrategia de defensa de la entidad; es decir, el documento requerido debe ser susceptible de revelar la aludida estrategia de defensa.

Del mismo modo, no basta que exista la referida información, obtenida por asesores jurídicos o abogados de la entidad y que corresponda a una estrategia de defensa, sino que la ley exige la existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite, en el cual se pueda desplegar, aplicar y desarrollar dicha estrategia. Ello es así toda vez que la parte final de la referida norma señala expresamente que la confidencialidad de dicha información termina cuando el procedimiento concluye.

Finalmente, es importante precisar que cuando la norma hace alusión a *“información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial”*, el objeto de la confidencialidad está centrado en los documentos en virtud de los cuales se elabora una estrategia de defensa, esto es, los informes, ayudas memoria, análisis, recomendaciones, proyectos de escritos, entre otros, que pueden servir como insumo para la elaboración de la versión final del documento que finalmente se presenta en el marco de un procedimiento administrativo o judicial.

La confidencialidad de dicha información se justifica por la necesidad de preservar la coherencia y solidez de la defensa que luego se sustentará en el marco del proceso administrativo o judicial, esto es, dicha reserva se establece con la finalidad de proteger el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, y dentro de ella, del derecho a la defensa técnica.

En consecuencia, en el caso materia de autos, se advierte que la entidad mediante el Oficio N° 520-2021/GRP-100010, ha señalado que según el Informe N° 800-2021/GRP-100010, emitido por la Oficina Regional de Asesoría Jurídica, la documentación requerida es confidencial, de acuerdo a los siguientes argumentos:

“2.3. En ese contexto cabe precisar que mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 155-2021/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR de fecha 08 de marzo de 2021, Resolución Ejecutiva Regional N° 156-2021/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR de fecha 08 de marzo de 2021, Resolución Ejecutiva Regional N° 314-2021/GOBIERNO REGIONAL PIURA de fecha 20 de mayo de 2021, el Gobierno Regional de Piura ha resuelto AUTORIZAR a la Procuraduría Pública Regional a demandar ante el Poder Judicial la Nulidad de diversas Resoluciones Gerenciales Regionales emitidas por PRORURAL (dentro de cuyo trámite se encuentran inmersos los informes solicitados a este despacho, los cuales absuelven una consulta jurídica de PRORURAL), vía el proceso contencioso administrativo, por estar inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 y 2 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y agraviar el interés público conforme a lo expuesto en los considerandos de la citada resolución.

2.4. En tal sentido, conforme a la normativa expuesta, y estando al contenido de las Resoluciones autoritativas descritas en el párrafo anterior, se puede colegir que los informes solicitados por el administrado al contener información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial tal lo autorizado a la Procuraduría Pública Regional del Gobierno Regional Piura, calificarían como Información confidencial, lo cual representa una excepción al derecho de acceso a la información pública de acuerdo a la causal prevista en el

numeral 4 del artículo 17 del Texto Unido Ordenado de la Ley N° 27806 (...)
(subrayado agregado)

Atendiendo a los citados argumentos, se advierte que la entidad ha manifestado que la documentación requerida corresponde a informes elaborados para la absolución de consultas jurídicas formuladas por PRORURAL, para la emisión de resoluciones gerenciales regionales, cuya demanda de nulidad ha sido autorizada mediante las Resoluciones Ejecutivas Regionales N° 155, 156 y 314-2021/GOBIERNO REGIONAL PIURA.

De ello, se desprende que la información no se ha generado o elaborado en el marco de un procedimiento administrativo o proceso judicial actualmente en trámite; además de no haberse identificado el número de expediente, en el supuesto que ello fuera así. Igualmente, en cuanto al contenido de la documentación requerida, no se ha acreditado que verse sobre una estrategia de defensa que vaya a desplegarse en un procedimiento administrativo o proceso judicial en trámite, sino que según lo ha señalado la propia entidad contiene la absolución de consultas jurídicas.

Sobre el particular, cabe agregar que conforme al Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 950-00-HD/TC, el Tribunal Constitucional estableció que para denegar el acceso a la información no es suficiente invocar una excepción prevista en la ley de la materia:

“[...] el solo hecho de que una norma o un acto administrativo, como en el presente caso, atribuya o reconozca la condición de seguridad nacional a una información determinada, no es razón suficiente, en términos constitucionales, para denegar el acceso a la misma; por el contrario, es siempre indispensable examinar si la información calificada de reservada reviste realmente o no tal carácter, acudiendo para tal efecto al principio constitucional de razonabilidad.”
(subrayado agregado)

De lo expuesto, podemos concluir que solo se podrá negar el acceso a la información pública si se sustenta en base a las excepciones expresamente contenidas en la Ley de Transparencia y se ha acreditado una afectación en base a razones de hecho, de lo contrario, se mantendrá la presunción de máxima publicidad y se deberá entregar la información requerida.

En ese sentido, en el caso de autos, dado que la entidad no ha sustentado la aplicación de la excepción invocada, la presunción de publicidad que ostenta la información solicitada, no ha sido desvirtuada y mantiene su carácter público.

Teniendo en cuenta ello, cabe añadir que, mediante la formulación de descargos, la entidad ha manifestado que con Carta N° 1210-2021/GRP-490000 de la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal, proporcionó a la recurrente la información requerida mediante los ítems 1 y 11 de su solicitud. De la revisión de la citada carta, se aprecia además que en relación a los ítems 2 al 10, comunica a la solicitante que no es posible remitir dicha documentación *“dado que se trata de documentos correspondientes de otra oficina”*.

Respecto a la entrega de la información requerida mediante los ítems 1 y 11, cabe señalar que la entidad remitió copia del correo electrónico de fecha 5 de octubre de 2021, a través del cual adjuntó la citada Carta N° 1210-2021/GRP-490000, sin embargo, no consta en autos documentación que acredite la confirmación de recepción de dicho mensaje electrónico por parte de la recurrente, o una respuesta automática emitida por un sistema informatizado o el servidor del correo electrónico

institucional de confirmación de envío, conforme lo exige el numeral 20.4³ artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, por lo que, al no existir evidencia indubitable de su entrega, no es posible tener por bien notificado a la recurrente con la respuesta a su solicitud de información. Asimismo, en cuanto a la documentación requerida mediante los ítems 2 al 10, en la medida que la entidad no ha negado su existencia, ni acreditó su entrega a la solicitante, dicho extremo de la solicitud no ha sido atendido.



En consecuencia, corresponde amparar el recurso de apelación materia de revisión, correspondiendo a la entidad otorgar la información solicitada, en la forma y modo requerido, por ser de carácter público, habida cuenta que la documentación solicitada tiene carácter público al no haberse desvirtuado respecto de esta el Principio de Publicidad.



Finalmente, en virtud a lo dispuesto en 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.



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, 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 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 **ROSA MARIELA VILLALÓN ORELLANA**, y en consecuencia, **ORDENAR** que el **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** entregue la información requerida por la recurrente mediante la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 20 de agosto de 2021, conforme a los considerandos antes expuestos; 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.

³ "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).

⁴ En adelante, Ley N° 27444.

Artículo 2.- SOLICITAR al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

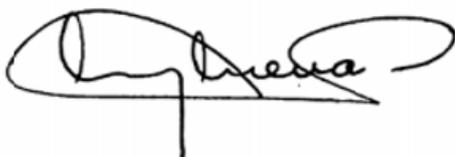
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ROSA MARIELA VILLALÓN ORELLANA** y al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 5.- 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