



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002536-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00416-2018-JUS/TTAIP
Recurrente : **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA**
Entidad : **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 30 de noviembre de 2021

 **VISTO** el Expediente de Apelación N° 00416-2018-JUS/TTAIP de fecha 15 de noviembre de 2018, interpuesto por **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA** contra la comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 17 de octubre de 2018, mediante el cual la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con Expediente N° 08-2018-44426 de fecha 4 de octubre de 2018.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

 Con fecha 4 de octubre de 2018, el recurrente solicitó que la entidad le proporcione vía correo electrónico, la *"HOJA DE RUTA DE LOS REQUERIMIENTOS 2016-10555, 2016-10558, 2016-10564, 2016-11079 Y 2016-11091 [sic]"*, precisando que la información se encuentra vinculada al tema de bienes o servicios.

 Mediante correo electrónico de fecha 17 de octubre de 2018, la entidad comunicó al recurrente que no existen *"Hojas de ruta de requerimientos"*, motivo por el cual no resulta posible atender su requerimiento de información, de *"conformidad al tercer párrafo del artículo 13° de la Ley N° 27806"* y en virtud de lo informado por la Subgerencia de Logística.

Con fecha 6 de noviembre de 2018, el recurrente interpuso ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, manifestando su disconformidad respecto al contenido del correo electrónico de fecha 17 de octubre de 2018, dado que *"todo requerimiento desde su generación en el Sistema de Logística del SICGR por parte del área usuario, hasta su atención y conclusión por el órgano encargado de las contrataciones, tiene movimientos, pases y proveídos; lo que constituye propiamente el reporte de su tramitación y hoja de ruta"*, concluyendo que la respuesta de la entidad resulta una negativa arbitraria de la información.

Mediante la Resolución 002398-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹, esta instancia admitió a trámite el citado recurso de apelación, requiriendo a la entidad la remisión

¹ Notificada con fecha 23 de noviembre de 2021, mediante la Cédula de Notificación N° 10517-2021-JUS/TTAIP.



del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada y la formulación de sus descargos; los cuales fueron atendidos mediante escrito s/n recibido por esta instancia el 29 de noviembre de 2021, la entidad reitero los argumentos expuestos en el correo electrónico de fecha 17 de octubre de 2018, agregando – entre otros argumentos – que “(…), *el sistema de gestión documental de la época, el SICCGR “Chasqui” tenía como uno de sus tipos documentales la Hoja de Ruta electrónica, que resumía las instancias por las cuales un expediente atravesaba. Es en ese sentido, que la Subgerencia de Logística ha interpretado el pedido, denegándolo por inexistencia de una hoja de ruta de requerimiento. En un expediente de contratación, bajo el sistema usado en la época por la entidad, basado en expedientes físicos, la elaboración de un documento descriptivo, revisando una a una las piezas del expediente, implicaría de crear o producir información con la que se contaba al momento de recibir el pedido, motivo de denegatoria, al amparo de lo previsto en el artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806”*. Concluyendo que se dio respuesta a la solicitud formulada por el señor Raúl Ramírez Jara, indicándole lo expuesto por la entonces Subgerencia de Logística respecto de la inexistencia de la información solicitada en los términos denominados “Hojas de Ruta de Requerimientos”.

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, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS², 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.

Asimismo, el artículo 10 de la citada norma establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser 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 consiste en determinar si la entidad atendió la solicitud de acceso a la información pública del recurrente conforme a la Ley de Transparencia.

² En adelante, Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

En virtud del Principio de Publicidad, contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, el acceso ciudadano a la documentación en poder de las entidades públicas es la regla, mientras que la reserva es la excepción. En razonamiento del Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su sentencia recaída en el Expediente N° 05812-2006-HD/TC:

“(…) un Estado social y democrático de Derecho se basa en el principio de publicidad (artículo 39° y 40° de la Constitución), según el cual los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todos los ciudadanos. Excepcionalmente el acceso a dicha información puede ser restringido siempre que se trate de tutelar otros bienes constitucionales, pero ello de[b]e ser realizado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.

Con el propósito de garantizar el suministro de información pública a los ciudadanos, corresponde a toda entidad pública, en virtud del artículo 13 de la Ley de Transparencia suministrar la información requerida de clara, precisa y completa. Siguiendo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de su sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC:

“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”.

En coherencia con lo anterior, este Tribunal sostiene que corresponde a toda entidad contestar de manera clara, precisa y completa las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

De autos, se advierte que el recurrente mediante su solicitud de acceso a la información requirió documentación referida a los requerimientos numerados 2016-10555, 2016-10558, 2016-10564, 2016-11079 y 2016-11091, precisando que desea obtener sus respectivas hojas de ruta y que la documentación se encuentra referida a la temática de bienes o servicios, y la entidad le comunicó que no resulta posible su entrega debido a que no existen “Hojas de ruta de requerimientos”, según lo informado por la Subgerencia de Logística.

Sobre el particular, esta instancia considera que atendiendo al requisito contemplado en el literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, que exige que el solicitante señale de forma concreta y precisa el pedido de información, así como proporcione cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada; la entidad a fin de efectuar dicha búsqueda deberá tomar en cuenta los términos bajo los cuales el recurrente ha formulado su solicitud, así como cualquier otro dato brindado ya que éstos -bajo

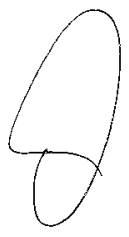
³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

la premisa de citado requisito – permitirán garantizar la satisfacción del derecho de acceso a la información del recurrente.

Al amparo de dicho precepto, en el caso de autos, se advierte que el recurrente ha manifestado que desea obtener información relacionada a cinco requerimientos numerados como 2016-10555, 2016-10558, 2016-10564, 2016-11079 y 2016-11091; asimismo en su recurso de apelación ha señalado que la información requerida corresponde a la tramitación de dichos requerimientos, conforme a los siguientes argumentos:



“2. Al respecto la Contraloría General de la Republica, a través de la mencionada unidad orgánica, no puede alegar que no cuenta con la referida información, pues todo requerimiento desde su generación en el Sistema de Logística del SICGR por parte del área usuaria, hasta su atención y conclusión por el órgano encargado de las contrataciones, tiene movimientos, pases y proveídos; lo que constituye propiamente el reporte de su tramitación u hoja de ruta”.



3. Por ende, la Contraloría General de la República cuenta con la aludida información, resultando inadmisibile y malicioso que alegue lo contrario, (mal) utilizando la ya varias veces denunciada literalidad de la solicitud; por lo que la desestimación impugnada constituye propiamente una negativa arbitraria de acceso a la información requerida.” (subrayado agregado)



Asimismo, mediante sus descargos, la entidad ha señalado que “(...), el SICCCR “Chasqui” tenía como uno de sus tipos documentales la Hoja de Ruta electrónica, que resumía las instancias por las cuales un expediente atravesaba. Es en ese sentido, que la Subgerencia de Logística ha interpretado el pedido, denegándolo por inexistencia de una hoja de ruta de requerimiento”. (subrayado agregado). Igualmente, añade que “En un expediente de contratación, bajo el sistema usado en la época por la entidad, basado en expedientes físicos, la elaboración de un documento descriptivo, revisando una a una las piezas del expediente, implicaría de crear o producir información con la que se contaba al momento de recibir el pedido, motivo de denegatoria, al amparo de lo previsto en el artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806”. (subrayado agregado).

De los argumentos citados, se aprecia que la entidad ha señalado que la denegatoria de la información se debe a la inexistencia de documentación denominada “Hojas de ruta de requerimientos”, conforme a los tipos documentales en su sistema virtual “SICCCR “Chasqui”; sin embargo, manifiesta que, en el caso de expedientes físicos, obtener la trazabilidad de los mismos, implicaría crear o producir información, dado que se necesita revisar “una a una las piezas del expediente”.

De ello, se advierte que la entidad no niega contar con la información, sino que su entrega, implica revisar la integridad del expediente y así consolidar la descripción del trámite seguido, considerando que dicha gestión constituye crear o producir información. Al respecto el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC que “[...] la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignan la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la

información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13 de la Ley 27806". (subrayado agregado)

En esa línea, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, incluso pudiendo extraerla de cualquier documento o soporte, para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, y entregarla según lo solicitado.

En efecto de la revisión de autos se advierte que en el denominado "Formato de seguimiento de expediente (FOSE)" se registra el seguimiento de los documentos de la entidad; y que aun cuando sea otra la denominación otorgada al documento que registra el seguimiento de los requerimientos, la solicitud debe entenderse de la descripción de su contenido más que de la denominación formal que tenga el documento en el cual se registra la ruta de los requerimientos.

Al respecto, la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos mediante la Resolución AG/RES. 2958⁴ establece en los numerales 1 y 2 de su artículo 13 que:

"1. La Autoridad Pública que reciba una solicitud deberá realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la misma.

2. En caso que la Autoridad Pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la Información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante para que aclare la solicitud. La Autoridad Pública tiene la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a ella en forma precisa y completa. (subrayado agregado).

En esa línea, resulta pertinente agregar que el Tribunal Constitucional respecto a la asimetría informativa, en el Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06460-2013-PHD/TC ha señalado lo siguiente:

"Muy a despecho de lo argumentado por la judicatura ordinaria, este Tribunal considera que el petitorio del actor es bastante claro. Ha solicitado, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, una serie de documentos relacionados a una obra pública. A juicio de este Tribunal, exigir al demandante un mayor nivel de detalle de antemano resulta a todas luces irrazonable por una obvia cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada y no el accionante, quien conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a dicha construcción" (subrayado agregado).

Al amparo de la citada jurisprudencia, si bien la entidad atendió el requerimiento de información del recurrente, comunicando la inexistencia de documentos con la denominación "Hojas de ruta de requerimientos", lo cierto es que no ha desvirtuado la existencia de los requerimientos 2016-10555, 2016-10558, 2016-10564, 2016-11079 y 2016-11091, no siendo obligación del solicitante conocer el término preciso de la documentación en la cual conste el trámite seguido de los

⁴ Disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc_5718-20_ESP.pdf. Consulta realizada el 30 de noviembre de 2021.

citados requerimientos, en mérito a la asimetría de la información que existe frente a la entidad.

Igualmente, cabe acotar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-PHD/TC, ha señalado que 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. A la luz de dicho principio, corresponde que las entidades entreguen la información requerida por los individuos independientemente de la denominación del documento o fuente normativa que la contiene.

En el presente caso, el principio pro homine exige que la entidad proporcione la información requerida mediante su solicitud de acceso a la información pública, debiendo tomar en cuenta todos aquellos datos proporcionados por el recurrente a través de su solicitud; en ese sentido, habida cuenta que la voluntad del solicitante en esencia es acceder a la documentación que registre el trámite de los requerimientos 2016-10555, 2016-10558, 2016-10564, 2016-11079 y 2016-11091, corresponde estimar el recurso de apelación y ordenar que la entidad otorgue, en la forma y modo requerido, la documentación en la que este contenida la tramitación de los mencionados requerimientos.

Finalmente, en virtud de 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.

Por los considerandos expuestos y 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 **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA**, contra la comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 17 de octubre de 2018, emitida por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**; y, en consecuencia, ordenar que la entidad entregue al recurrente la información requerida mediante la solicitud de acceso a la información pública presentada con Expediente N° 08-2018-44426 de fecha 4 de octubre de 2018, conforme

a los argumentos expuestos en la parte considerativa 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.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

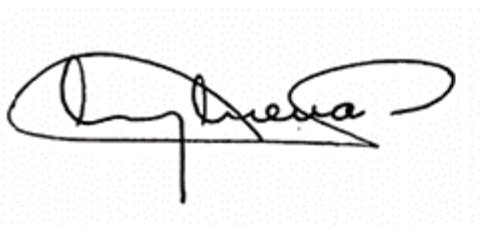
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA** y a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, 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