



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002449-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02301-2021-JUS/TTAIP
Recurrente : ~~SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS~~
HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO¹
Entidad : **HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 19 de noviembre de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 02301-2021-JUS/TTAIP de fecha 3 de noviembre de 2021, interpuesto por el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO** contra el Oficio N° 35-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C de fecha 27 de octubre de 2021, mediante el cual el **HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 26 de octubre de 2021.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de octubre de 2021, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad la entrega vía correo electrónico (precisando que, de no ser posible, se entregue de forma física) de la siguiente información:

“1. Copia de la Resolución Administrativa N° 414-2020-GRC-DRSC-HSJ-UGRH y todo sustento que conllevó a generarlo.

2. Copia del Informe N° 500-2020-GRC/ARPyP-UGRH-OA-HSJ y todo sustento que conllevó a generarlo.

3. El informe del jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos de su representada, donde especifica exactamente cuáles son los criterios que se utilizaron para calcular la remuneración total en respecto al deceso del familiar directo de la afiliada al SUTRAAD-HSJ SRA. GIOVANNA CARMEN RAMIREZ SOLIS acaecido el 28 de marzo de 2019, en concordancia con la Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, y el Decreto Supremo N° 261-2019, señalando uno a uno los conceptos de ingreso de la servidora respecto a dicha remuneración total [remuneración principal, la transitoria por homologación y las bonificaciones

¹ Representado por Gustavo Hans Cordova Quinto, en calidad de Secretario General.

(personal, familiar y diferencial)] y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.

4. Un reporte de los servidores administrativos o familiares directos que fueron beneficiados con los subsidios de luto y sepelio durante el periodo de enero 2018 a setiembre 2021, donde se especifique el nombre del beneficiario, el régimen laboral (del servidor), la fecha del fallecimiento, el monto reconocido y el acto resolutivo que lo reconoce. [sic]"

Mediante Oficio N° 35-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C de fecha 27 de octubre de 2021, la entidad comunicó al recurrente, la prórroga del plazo legal para la atención de su solicitud, hasta el día 24 de enero de 2022, argumentando la falta de capacidad logística y el significativo volumen de información solicitada; asimismo, precisa que con Oficio N° 30-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C del 17 de setiembre de 2021, se comunicó a la Dirección Ejecutiva del Hospital dichas carencias.

Con fecha 28 de octubre de 2021, el recurrente interpone el recurso de apelación materia de análisis, manifestando que la prórroga del plazo legal para la atención de su solicitud de acceso a la información pública resulta irrazonable y que el área poseedora de la información, la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, cuenta con equipos funcionales y recursos humanos para la entrega de la información requerida.

Mediante la Resolución N° 002302-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA², se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos, cuyos requerimientos fue atendidos mediante Oficio N° 2221-2021-GRC/DE-HSJ de fecha 12 de noviembre de 2021, a través del cual la entidad reitera los argumentos expuestos en el Oficio N° 35-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C; agregando que las carencias logísticas han sido evaluadas; sin embargo, no se cuenta con presupuesto institucional para la compra de equipos y/o contratación de mayor apoyo.

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-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.

A su vez, 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

² Resolución notificada el 11 de noviembre de 2021, mediante la Cédula de Notificación N° 10203-2021-JUS/TTAIP.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

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 normativo, 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, precisando que no pueden establecerse excepciones a dicho derecho por una norma de menor jerarquía a la ley.



Finalmente, el literal g) del artículo 11 de la Ley de Transparencia señala que excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo de diez días hábiles para la entrega de la información, debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, por única vez la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido el pedido de información.



2.1. Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si el uso de la prórroga de plazo para la entrega de la información requerida por el recurrente, se encuentra conforme a la 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.° 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 el presente caso, el recurrente solicitó información vinculada a una resolución administrativa, informes y relación de servidores o familiares directos beneficiarios del subsidio de luto y sepelio, y la entidad, mediante el Oficio N° 35-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C de fecha 27 de octubre de 2021, le comunicó la prórroga del plazo para la atención de su solicitud hasta el 24 de enero de 2022, debido a la falta de capacidad logística y el significativo volumen de la información requerida, conforme a los siguientes argumentos:



“Mediante Oficio N° 30-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C del 17 de setiembre de 2021, comunicamos a la Dirección Ejecutiva del Hospital la falta de capacidad logística y que en nuestra calidad de Responsable de la Atención de Solicitudes de Acceso a la Información Pública del Hospital San José, tenemos limitaciones logísticas para el desarrollo de nuestra función, que impiden cumplir con el plazo establecido de las solicitudes de información contenida en documentos escritos, y que en muchos casos los solicitantes peticionan se efectuó su entrega en forma DIGITAL a los correos electrónicos que se consignan para que sea gratuito.

(...)



A mérito de lo cual, falta la capacidad logística y el significativo volumen de información solicitada por su representada, comunicamos que la información solicitada se entregara en el plazo de 90 días, a partir de la presentación de su solicitud el día 24 de enero del 2020.” (subrayado agregado)

Sobre el particular, cabe destacar que conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-PHD, el derecho de acceso a la información pública incluye como parte de su contenido constitucionalmente protegido el derecho de acceder a la información requerida de manera oportuna, conforme al siguiente texto:

“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, resultaran 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 dicha línea, conforme a los literales b) y g) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, la entidad debe brindar la información que le soliciten en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, salvo que comunique al administrado en el plazo de dos (2) días hábiles el uso de la facultad de la prórroga, y siempre que existan causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada. En ese sentido, por única vez la entidad, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido el pedido de información, debe brindar al solicitante la fundamentación antes mencionada y el plazo de entrega.

Además, el artículo 15-B del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁴, desarrolla los supuestos relativos a la falta de capacidad logística, operativa y de personal y, cuál es el procedimiento a seguir para acreditar la existencia de dichos supuestos:

“Artículo 15-B.- Falta de capacidad logística, operativa y de personal

15-B.1 Para efectos de lo dispuesto por el inciso g) del artículo 11 de la Ley, se tiene en consideración los siguientes criterios:

- 1. Constituye falta de capacidad logística la carencia o insuficiencia de medios que se requieran para reproducir la información solicitada.*
- 2. Constituye falta de capacidad operativa la carencia de medios para la remisión de la información solicitada tales como servicio de correspondencia, soporte informático, línea de internet, entre otros que se utilicen para dicho fin.*
- 3. La causal de falta de recursos humanos se aplica cuando la solicitud de acceso a la información pública deba ser atendida por una entidad u órgano que no cuente con personal suficiente para la atención inmediata o dentro del plazo, considerando el volumen de la información solicitada, sin afectar sustancialmente la continuidad del servicio o función pública de su competencia.*

15-B.2 Las condiciones indicadas deben constar en cualquier instrumento de gestión o acto de administración interna de fecha anterior a la solicitud, que acrediten las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia.

15-B.3 Las condiciones señaladas no limitan el derecho del solicitante de acceder de manera directa a la documentación o información requerida.

15-B.4 Las limitaciones logísticas u operativas pueden constituir violaciones al derecho de acceso a la información pública si estas se extienden por un plazo, que a juicio del Tribunal o de la Autoridad, sea irrazonable” (subrayado agregado).

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

De las citadas normas, se desprende que cuando existan limitaciones logísticas, operativas y de recursos humanos, o en razón al significativo volumen de la información solicitada, la entidad puede solicitar una prórroga del plazo legal para entregar la información requerida.

Por otro lado, en el caso de que dicha prórroga se sustente en los supuestos de falta de capacidad logística, operativa o de recursos humanos, dichas condiciones deben constar en un instrumento de gestión o acto de administración interna de fecha anterior a la solicitud, que acrediten las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia. Es decir, no basta con alegar la aludida necesidad de establecer una prórroga o invocar la existencia de los aludidos supuestos, sino que es preciso que la entidad acredite, con un documento de fecha anterior a la solicitud de información: i) la existencia de dichos supuestos, y ii) las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia.

Dicha exigencia de acreditación del inicio de las gestiones conducentes a superar la deficiencia, se sustenta en que la entidad se encuentra obligada a proveer en todo momento los recursos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, conforme a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley de Transparencia: *“Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley”* (subrayado agregado).

En la misma línea, el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Transparencia prescribe que la máxima autoridad de la entidad tiene como obligación: *“Asegurar que el funcionario responsable de entregar la información de acceso público, así como el funcionario responsable del Portal de Transparencia, tengan las condiciones indispensables para el cumplimiento de sus funciones”, y que el funcionario responsable debe: “d.2. Contar con los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios necesarios para la atención de las solicitudes de información y las demás funciones en materia de transparencia y acceso a la información que le correspondan. Dichos recursos presupuestarios deberán ser previstos en el presupuesto institucional de la entidad conforme a la normatividad vigente y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”* (subrayado agregado).

No obstante, en el caso de que el supuesto invocado para la prórroga sea el significativo volumen de la información solicitada, no resulta necesaria la existencia de un documento previo que acredite la dificultad para atender la solicitud en el plazo legalmente establecido ni alguna gestión relativa a ella, en la medida que no es posible que la Administración Pública prevea con antelación los recursos humanos, logísticos u operativos que necesitará para atender una solicitud de dicha naturaleza en el plazo legal. En estricto, en dicho caso no es que la entidad carezca de medios logísticos, operativos o de recursos humanos suficientes para atender las distintas solicitudes de información presentadas a la entidad, sino que el significativo volumen de la documentación que se requiere en un caso específico, hace que dicha solicitud no pueda atenderse en el plazo legal con los recursos con los que ordinariamente cuenta la entidad.

Por otro lado, si bien es la entidad la que tiene la potestad de establecer el plazo dentro del cual atenderá la solicitud, luego de justificar adecuadamente encontrarse en los supuestos antes mencionados para el uso de la prórroga,

también es cierto que dicha potestad no puede ser utilizada arbitrariamente, con afectación del derecho del ciudadano de acceder oportunamente a la información solicitada.

En ese contexto es que el último párrafo del artículo 15-B del Reglamento de la Ley de Transparencia citado precedentemente, establece que constituye una violación del derecho de acceso a la información pública extender las limitaciones para la atención de la solicitud de información por un plazo irrazonable, y que el carácter excesivo de dicho plazo puede ser determinado por esta instancia.

En dicha línea, corresponde a la entidad motivar adecuadamente la facultad de utilizar la prórroga, detallando por qué lo solicitado constituye un pedido voluminoso, esto es, que implique la entrega de documentación o información abundante (en los casos en que ello no se desprenda claramente de la solicitud de información). Además, que corresponde a la entidad al momento de determinar el plazo en que se entregará la información, buscar el mecanismo que permita que la entrega de la información se realice en el menor tiempo posible, lo que puede incluir –en el supuesto de volumen significativo de la información- su entrega parcial, conforme a cómo esta pueda ser ubicada y reproducida por los servidores poseedores de la información, estableciendo incluso cronogramas de entrega progresiva de la misma, en la medida que ello implica una afectación menos lesiva del derecho al acceso oportuno a la información pública, que el hecho de que la entrega de la información se produzca una vez que ésta se haya reunido completamente, pues en este último supuesto el plazo de entrega será mucho más prolongado.

Al respecto, en el caso de autos, se aprecia, que la entidad comunicó al recurrente el uso de la facultad de prorrogar el plazo para la entrega de la información en el plazo de ley, sustentando dicha decisión en virtud a la carencia de capacidad logística y el significativo volumen de la información requerida. Asimismo, mediante la formulación de sus descargos, la entidad ha reiterado ante esta instancia dichos argumentos, adjuntando copia del Oficio N° 30-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C de fecha 17 de setiembre de 2021, con el cual comunicó a la Dirección Ejecutiva las citadas carencias, agregando que *“Esta situación ha sido evaluada por esta institución, sin embargo no se cuenta con presupuesto institucional para la compra de equipos y/o contratación de mayor apoyo”*; no obstante, sobre esta aseveración, no adjunta ningún documento que acredite la falta de presupuesto y la evaluación de lo comunicado con el Oficio N° 30-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C.

Sobre el particular, si bien el citado oficio resulta un documento previo a la presentación de la solicitud de información, e indica la falta de capacidad logística, dicho documento no acredita “las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia”, no obrando en autos ningún otro documento que acredite el inicio de gestiones a fin de atender esta carencia, documento exigido por el artículo 15-B.2 del Reglamento de la Ley de Transparencia, no habiéndose acreditado el cumplimiento de dicho requisito exigido por la norma para considerar válida la prórroga comunicada al recurrente, con base en esta causal.

De igual manera, de la revisión de los Oficios N° 35-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C y N° 2221-2021-GRC/DE-HSJ, la entidad sostiene que la prórroga del plazo legal se debe al volumen de la información requerida; sin embargo, no ha cuantificado la cantidad de la información a fin de considerar si en efecto la documentación

resulta voluminosa y así valorar la proporcionalidad de la extensión del plazo para la atención de la solicitud de información.

En consecuencia, habida cuenta que la entidad no ha negado contar con la información, ni ha invocado alguna causal de excepción contemplada en la Ley de Transparencia, y dado que no acreditó las carencias invocadas conforme al Reglamento de la citada ley, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, y disponer que la entidad entregue al recurrente la información, previo pago del costo de reproducción, en caso su entrega se efectuó de forma física.

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.

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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO**, **REVOCANDO** lo dispuesto mediante el Oficio N° 35-2021-GRC/RASAIP-HSJ-C de fecha 27 de octubre de 2021; en consecuencia, **ORDENAR** al **HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO** que entregue al recurrente la información requerida, previo pago del costo de reproducción, en caso su entrega se efectuó de forma física, conforme a los considerandos expuestos en 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 al **HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

Artículo 4.- 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.

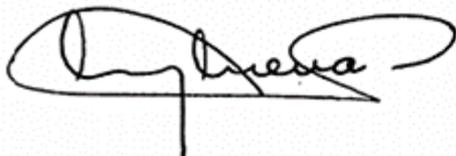
Artículo 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución al **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO**

y al **HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- 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