



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 002647-2021-JUS_TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00462-2018-JUS/TTAIP
Recurrente : **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA**
Entidad : **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 15 de diciembre de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 00462-2018-JUS/TTAIP de fecha 8 de enero de 2019, interpuesto por **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA** contra la comunicación electrónica de fecha 21 de noviembre de 2018, mediante el cual la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 7 de noviembre de 2018.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

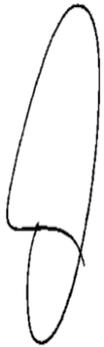
Con fecha 7 de noviembre de 2018, el recurrente solicitó que se le envíe por correo electrónico copia simple de la siguiente información:

“Relación de locadores de servicios contratados a partir del 01/01/2018 hasta el 31/10/2018 para brindar servicios en Procuraduría Pública, Órgano de Auditoría Interna y Órgano Instructor Sede Central 1”

Mediante la comunicación electrónica de fecha 21 de noviembre de 2018, la entidad atendió la solicitud, remitiendo al recurrente la Hoja Informativa N° 00312-2018-CG/LOG de fecha 19 de noviembre de 2018, emitida por la Sub Gerencia de Logística que indica: *“(…) 5. En relación a la documentación solicitada por el administrado, se informa que, de la revisión a los archivos que obran en la Subgerencia de Logística no se advierte que exista una relación de la totalidad de locadores de servicios contratados a partir del 01/01/2018 hasta el 31/10/2018 para brindar servicios en la Procuraduría Pública, Órgano de Auditoría Interna y Órgano Instructor Sede Central 1, por lo cual, esta Subgerencia se vería obligada a elaborar o producir la referida relación a efectos de dar atención a la solicitud del administrado; motivo por el cual, se le deberá comunicar al recurrente que no es posible atender su requerimiento, debido a la inexistencia del mismo y al amparo de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley N° 27806”*; adicionalmente comunicó que podía volver a presentar la solicitud de la información precisando los datos necesarios para su búsqueda y entrega.



Con fecha 28 de noviembre de 2018 el recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis contra la comunicación electrónica de fecha 21 de noviembre de 2018, el cual fue remitido a esta instancia el 5 de diciembre de 2018 con el Oficio N° 00434-2018-CG/GCOC; en el citado recurso señala que de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la entidad corresponden a la Subgerencia de Logística realizar la gestión administrativa de los contratos, órdenes de compra y servicios, por lo que esta cuenta con la información que solicita, además que en anteriores solicitudes requirió similar información siendo atendida en su oportunidad para lo cual la entidad tuvo que procesar la información contenida en su base de datos electrónica, lo que no se ha efectuado en este caso. Agrega que no se le requirió en el plazo de ley subsanar la solicitud de información por lo que esta debió ser admitida tal como fue presentada



Mediante la Resolución N° 002530-2021-JUS_TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 30 de noviembre de 2021 se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad remitir el expediente administrativo y la formulación de sus descargos¹, los cuales a la fecha de emisión de la presente resolución no han sido presentados.

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° 043-2003-PCM², 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.

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

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 y el primer párrafo del artículo 18 de dicha norma señala que las excepciones establecidas en los referidos artículos 15 a 17 son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera

¹ Notificada mediante la Cédula de Notificación N° 011090-2021-JUS/TTAIP a través de la mesa de partes virtual de la entidad, <https://mesadeparteesvirtual.contraloria.gob.pe/mpvirtual/>, el 9 de diciembre de 2021, con acuse de recibo automático de la misma fecha; 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.

² En adelante, Ley de Transparencia.



restrictiva al tratarse de una limitación a un derecho fundamental; y el cuarto párrafo del mismo artículo dispone que dicha norma no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, pero que no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la respuesta otorgada por la entidad se encuentra acorde a lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión



En concordancia con el mencionado numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el principio de publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, señala que toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

Además, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, señaló que:

“[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite, sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no lo sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental.” (subrayado agregado)

De allí que, el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú y desarrollado a nivel legal, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo que su ley de desarrollo constitucional, la Ley de Transparencia, indique lo contrario.



En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC que *“la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción”*, precisando que 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 ese sentido, de las normas y los pronunciamientos expuestos por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades que conforman 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 un deber de las entidades acreditar dicha condición debido a que poseen la carga de la prueba

En la misma línea, 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.

En el presente caso, el recurrente solicitó que se le envíe por correo electrónico la "Relación de locadores de servicios contratados a partir del 01/01/2018 hasta el 31/10/2018 para brindar servicios en Procuraduría Pública, Órgano de Auditoría Interna y Órgano Instructor Sede Central 1", y la entidad atendió la solicitud mediante la comunicación electrónica de fecha 21 de noviembre de 2018, indicando que *de la revisión a los archivos que obran en la Subgerencia de Logística no existe una relación de locadores de servicios contratados a partir del 01/01/2018 hasta el 31/10/2018 para brindar servicios en la Procuraduría Pública, Órgano de Auditoría Interna y Órgano Instructor Sede Central 1, y se vería obligada a elaborar o producir la referida relación por lo que no es posible atender lo solicitado debido a la inexistencia de la información; añadió que de acuerdo al artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, la solicitud de información debe contener datos que faciliten su búsqueda, y que en caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información debe indicarlo, asimismo añadió que el recurrente puede presentar nuevamente la solicitud precisando los datos necesarios para buscar la información.*

Respecto a lo que indica la entidad en el sentido que el recurrente podía presentar nuevamente la solicitud precisando los datos necesarios para facilitar la búsqueda de la información, cabe resaltar que el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia determina la procedencia de la subsanación de una solicitud de acceso a la información pública cuando se incumpla, entre otros, con el siguiente requisito:

"d. Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada; (...)". (Subrayado agregado)

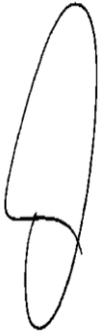
El referido artículo, en ese marco agrega que la entidad tendrá un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibida la solicitud para requerir la subsanación de cualquier requisito, incluido la expresión concreta y precisa del pedido, así como los datos que propicien la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada, transcurrido el cual, se entenderá por admitida.

En el presente caso, se advierte que la solicitud de información fue presentada a la entidad con fecha 7 de noviembre de 2018, y la comunicación electrónica en la cual se le indica que puede volver a presentar la solicitud precisando más datos, fue

remitida al recurrente el 21 de noviembre de 2018, esto es fuera del plazo de dos días que señala la norma, por lo que debía tenerse por admitida la solicitud presentada en sus propios términos, y no diferir su atención sugiriendo que el recurrente presentara una nueva solicitud.



Respecto de la información solicitada, el literal d) del artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad aprobado por Resolución de Contraloría N° 137-2018-CG³, vigente al momento de la presentación de la solicitud de información, señala que la Subgerencia de Logística tiene entre sus funciones: *“Realizar la gestión administrativa de los contratos, órdenes de compra y de servicios”*; desprendiéndose de ello que la Subgerencia de Logística era el área poseedora de la información, habiendo indicado mediante Hoja Informativa N° 00312-2018-CG/LOG, que, de la revisión de sus archivos, *“no advirtió una relación de la totalidad de locadores de servicios contratados a partir del 01/01/2018 hasta el 31/10/2018 para brindar servicios en la Procuraduría Pública, Órgano de Auditoría Interna y Órgano Instructor Sede Central 1, por lo cual, esta Subgerencia se vería obligada a elaborar o producir la referida relación a efectos de dar atención a la solicitud del administrado”*, por lo que no podía entregar la información debido a su inexistencia.



En relación a lo señalado por la entidad sobre la inexistencia en sus archivos de una relación de los locadores contratados en el periodo requerido, y que por tanto debe elaborar un nuevo documento para atender la solicitud presentada, se advierte que la entidad no ha señalado que carezca de información sobre los locadores de servicios contratados en dicho periodo, ya que según su Reglamento de Organización y Funciones, corresponde a la Subgerencia de Logística, la gestión de las órdenes de compra y de servicios, sino que entregar una relación de dichos locadores requeriría la elaboración de un documento.



Al respecto, el cuarto párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia dispone que dicha norma no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, pero que no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos; y en este marco el artículo 16 A del Reglamento de la Ley de Transparencia, establece que *“conforme al artículo 13 de la Ley, el procesamiento de datos preexistentes opera respecto de información contenida en una base de datos electrónica, o cuando la entidad tenga la obligación de gestionar la información en una base de datos electrónica, salvaguardando las excepciones previstas en los artículos 15, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este procesamiento consiste en la presentación de la información bajo cualquier forma de clasificación, agrupación o similar que permita su utilización”*. (Subrayado agregado)

Siendo esto así, de acuerdo a los artículos 25 y 26 del Decreto Legislativo N° 1439 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento⁴, en concordancia con

³ https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2018/RC_137-2018-CG_ROF_.pdf

⁴ Decreto Legislativo N° 1439

Artículo 25.- Sistema Informático de Gestión Administrativa (SIGA)

El registro de la información relacionada con el Sistema Nacional de Abastecimiento es de uso obligatorio por parte de las entidades del Sector Público y se efectúa a través del SIGA, cuyo funcionamiento se sustenta bajo una lógica de datos abiertos.

Artículo 26.- Registro y empleo de la información de las actividades

26.1 El SIGA es único, debe integrar toda la información que se procese en el ámbito del Sistema Nacional de Abastecimiento, e interactuar con el Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP).

el artículo 28 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 217-2019-EF⁵, los contratos de locación de servicios se registran en el sistema SIGA, Sistema Informático de Gestión Administrativa, correspondiendo a la entidad, conforme a las normas citadas en el párrafo anterior, extraer la relación de los contratos de locación de servicios solicitados de dicha base de datos y colocarla en un documento para ser entregado al recurrente, en tanto que ello no implica recolectar o generar nuevos datos.

Dicha obligación por parte de las entidades, es reconocida por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 19 y 20 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00771-2019-PHD/TC que establece:

“19. Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Expediente 03598-2011-PHD/TC, ha señalado que “la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen 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”.

20. Por ello, resulta razonable entender que la información sobre el cierre del servicio del agua potable de un determinado periodo obre en los archivos de la emplazada que, por la naturaleza del servicio que brinda, tiene el deber de contar, debiendo extraerla de sus registros u otros documentos si fuera necesario para reproducirlo en un nuevo documento, sin que ello implique crear o producir información, y entregarla según lo solicitado.” (Subrayado agregado)

En esa línea, en el fundamento 6 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 05021-2016-PHD/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“6. Al respecto, este Tribunal considera que recae en las entidades públicas un “deber de diligencia”, cuando menos, en lo que concierne al tratamiento, el procesamiento y la conservación de la información pública, tanto la que produce la propia entidad, como aquella que posee por otras razones. Con base en este deber (al cual se alude también, por ejemplo, en la STC Exp. n° 07675-2013- PHD, f. j. 12), las entidades tienen una responsabilidad mínima en el debido procesamiento de la información que posee, de tal forma que no se justificaría, por ejemplo, considerar como “elaborar información nueva” o “procesar información” cuando se trata de listados o relaciones con información que, razonablemente, se entiende que una entidad debe tener organizada, enlistada o procesada, con base a su deber de diligencia.” (Subrayado agregado)

26.2 Los sistemas informáticos existentes a cargo de las entidades del Sector Público que conforman el Sistema Nacional de Abastecimiento deben interactuar e interoperar a fin de que la información que se registre en ellos se complemente con el SIGA.

26.3 La administración del SIGA está a cargo de la Dirección General de Abastecimiento.

26.4 El SIGA interopera con el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP).

⁵ Decreto Supremo N° 217-2019-EF

Artículo 28.- Registro de información del SNA

28.1 El SIGA es el único sistema que integra toda la información que se procesa en el ámbito del SNA, tiene carácter oficial y obligatorio, e interactúa con el Sistema Integrado de Administración Financiera de Recursos Públicos - SIAF RP, así como con los aplicativos informáticos del OSCE, PERÚ COMPRAS y de otras entidades que resulten estratégicas para el desarrollo del SNA, conforme sea determinado por la DGA.

28.2 La información que produzcan las áreas involucradas en la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público se registra en el SIGA, de acuerdo a lo que establezca la DGA.

28.3 El registro de información implica el ingreso de datos, sobre la base de hechos y actos, para su posterior procesamiento como parte de la gestión de la Cadena de Abastecimiento Público.

De ello se desprende que, en tanto la entidad cuenta con el Sistema Integrado de Gestión Administrativa SIGA, debía extraer la información de los locadores de servicios solicitada, reproducirla en un documento y con ello remitir una respuesta clara y precisa al recurrente, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC, en el cual dicho colegiado señaló lo siguiente:



“(…) 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 consecuencia, corresponde amparar el recurso de apelación materia de análisis y disponer que la entidad otorgue la información referida a los locadores de servicios contratados para brindar servicios en la Procuraduría Pública, Órgano de Auditoría Interna y Órgano Instructor Sede Central 1, durante el periodo comprendido del 01/01/2018 hasta el 31/10/2018 por ser información de carácter público y que obra en su poder; caso contrario informe la inexistencia de dichos contratos en el periodo indicado.



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, 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 **RAUL MARTIN RAMIREZ JARA**, y **ORDENAR** a la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA** que entregue la información pública solicitada, 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 **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo ordenado en la presente resolución.

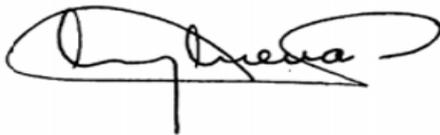
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

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 **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**, 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

vp:mmm/micr