Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002563-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02557-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **JESUS ANDRÉS FERNANDEZ TORRES**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 10 de noviembre de 2022

VISTO el Expediente de Apelación Nº 02557-2022-JUS/TTAIP de fecha 14 de octubre de 2022, interpuesto por **JESUS ANDRÉS FERNANDEZ TORRES** contra la Carta N° 220-2022-GRA/SG de fecha 10 de octubre de 2022, mediante la cual el **GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH** atendió la solicitud de acceso a la información pública registrada con SISGEDO 2161920 – Expediente 1319876 de fecha 27 de setiembre de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de setiembre de 2022, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó la entrega de información por correo electrónico, conforme a los siguientes términos:

> *"Detalle de las plantaciones forestales registradas en el Registro de Plantaciones hasta la fecha, indicando cuales se encuentran anuladas y sus causales por los cuales fueron dadas de bajas dichos registros."*

Mediante la Carta N° 220-2022-GRA/SG de fecha 10 de octubre de 2022, la entidad a través de la Secretaria General, informó al recurrente que *"(…), la información requerida, no puede ser brindada por implicar la creación de un informe, cabe señalar que, en amparo a la Ley N° 27806 – Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública, se solicitan los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que le sirven de sustento y complemento directo y esencial y los procedimientos que se utilicen para su dictación".*

Con fecha 14 de octubre de 2020, el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, manifestando su disconformidad respecto al contenido de la Carta N° 220-2022-GRA/SG, dado que conforme al marco legal de la materia, *"(…) es competencia de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre conducir el procedimiento de registro de plantaciones, en efecto, los gobiernos regionales son los que emiten dicho certificado de inscripción y a su vez,*

son competentes para declarar la nulidad de dichos registros, conforme lo establece la legislación de la materia, por lo tanto, cuentan con dicha información".

Mediante la Resolución 002382-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[1], esta instancia admitió a trámite el citado recurso de apelación, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud y la formulación de sus descargos; los cuales fueron atendidos mediante Oficio N° 1943-2022-GRA/SG de fecha 7 de noviembre de 2022, remitiendo copia del expediente administrativo, sin brindar descargos.

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-JUS[2], 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.

2.2 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:

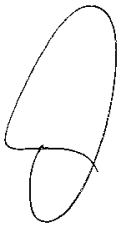
---

1 Notificada con fecha 3 de noviembre de 2022, mediante la Cédula de Notificación N° 10171-2022-JUS/TTAIP.
2 En adelante, Ley de Transparencia.

> "*(…) un Estado social y democrático de Derecho se basa en el principio de publicidad (artículo 39º y 40º 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 requirió información vinculada al *"Detalle de las plantaciones forestales registradas en el Registro de Plantaciones hasta la fecha, indicando cuales se encuentran anuladas y sus causales por los cuales fueron dadas de bajas dichos registros",* y la entidad comunicó con Carta N° 220-2022-GRA/SG de fecha 10 de octubre de 2022, que dicho requerimiento no puede ser atendido, debido a que implica la creación de un informe, conforme a los siguientes términos:

> *"Por lo antes expuesto, la información requerida no puede ser brindada por implicar la creación de un informe, cabe señalar que, en amparo a la Ley N° 27806 – Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública, se solicitan los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que le sirven de sustento y complemento directo y esencial y los procedimientos que se utilicen para su dictación."* (subrayado agregado)

No obstante, obra en autos copia del Oficio N° 736-2022-GRA-GRDE-DRA/DRNAAA/D. de fecha 5 octubre de 2022, de la Dirección Regional Agraria de la entidad, señalando lo siguiente:

> *"(…) en atención al documento de la referencia, con la cual solicita el detalle sobre las Plantaciones Forestales Registradas en el Registro de Plantaciones, debo informarle que, la Dirección Regional Agraria Ancash no cuenta con dicha información, ya que existe una Autoridad Forestal Nacional, encargada de dichas funciones, que es el SEFOR* [sic], *a*

quienes deberán dirigir dicha solicitud, por tanto, se devuelve la solicitud en Original." (subrayado agregado)

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, prescribe 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, el tercer párrafo del artículo 13 de la misma norma, 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 cuyo caso, la entidad deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada; y su último párrafo establece que si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho, la respuesta hubiere sido ambigua o no se hubieren cumplido las exigencias precedentes, se considerará que existió negativa en brindarla.

Además, con relación a los gobiernos regionales, es pertinente señalar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece: *"La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios: (…) 2. Transparencia. - 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 regional es el principio de transparencia.

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos regionales y de sus respectivos órganos desconcentrados, como en el presente caso, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan 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.

Teniendo en cuenta los preceptos antes acotados, en el caso de autos se aprecia que la entidad con Carta N° 220-2022-GRA/SG denegó la información requerida por el recurrente debido a que implicaba la creación de un informe; y conforme al Oficio N° 736-2022-GRA-GRDE-DRA/DRNAAA/D, la Dirección Regional Agraria de la entidad señala que no cuenta con la información requerida, debiendo dirigir la solicitud al "SEFOR [sic]". En consecuencia, atendiendo a lo señalado en los citados documentos, se advierte que la entidad ha brindado una respuesta ambigua al solicitante, habida cuenta que deniega la entrega de la información porque debe crear un informe y su vez señala que la solicitud debe ser dirigida a otra entidad.

En cuanto al argumento señalado por la entidad en la Carta N° 220-2022-GRA/SG, sobre la necesidad de crear un informe para dar atención a la solicitud del recurrente, cabe señalar que 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 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". (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.

Igualmente, respecto al argumento señalado por la Dirección Regional Agraria de la entidad, en el Oficio N° 736-2022-GRA-GRDE-DRA/DRNAAA/D, sobre la inexistencia de información en su acervo documentario, precisando que la entidad competente es el SERFOR; cabe señalar que el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Transparencia dispone que *"en el supuesto que la entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada y de conocer su ubicación o destino, debe reencausar la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que la posea, y poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante".* (subrayado agregado)

En dicha línea, el numeral 15-A.2. del artículo 15.A del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM[3], señala que "*De conformidad con el segundo párrafo del inciso b) del artículo 11 de la Ley, la entidad que no sea competente encausa la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que posea la información en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, más el término de la distancia. En el mismo plazo se pone en conocimiento el encausamiento al solicitante, lo cual puede ser por escrito o por cualquier otro medio electrónico o telefónico, siempre que se deje constancia de dicho acto. (…)."* (subrayado agregado).

Además, en cuanto a este deber de encausamiento, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03314-2012-PHD/TC ha sostenido que:

> *"(…) en el reencauzamiento de las peticiones de los ciudadanos a su correcto procedimiento, en virtud de los principios de impulso de oficio, de informalidad y de razonabilidad, que exigen de la Administración, así como de sus funcionarios, una conducta proactiva cuando se trata de facilitar el acceso a la información pública, sobre todo porque el redireccionamiento del pedido hacia la autoridad competente, no implica incurrir en gasto adicional alguno."* (subrayado agregado)

De lo expuesto, se concluye que el encausamiento de una solicitud de acceso a la información pública tiene por finalidad procurar la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante, previendo que dicha diligencia (encausamiento) sea cursada a la entidad competente que posea o custodie la documentación solicitada y que además esta se encuentre dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia, es decir que se encuentre entre las entidades señaladas en el Artículo I del Texto Único Ordenado de la Ley N°

[3] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[4].

Bajo los preceptos legales anteriormente revisados, el encausamiento de una solicitud de información a otra entidad, exige que la entidad remisora cuente con un mínimo grado de conocimiento de la ubicación o destino de la información materia de requerimiento, a fin de procurar la satisfacción del derecho del solicitante; sin embargo, en el caso de autos, si bien la entidad menciona a la institución que estima competente para la atención de la solicitud, no se advierte que haya procedido con el reencauzamiento de la solicitud del recurrente hacia la entidad que estima competente, conforme lo ha sostenido la Dirección Regional Agraria en su Oficio N° 736-2022-GRA-GRDE-DRA/DRNAAA/D.

Por lo expuesto, dado que la entidad no ha negado encontrarse en posesión de la información, ni ha restringido su acceso en aplicación de alguna excepción contemplada en la Ley de Transparencia, conforme al tenor de la Carta N° 220-2022-GRA/SG; la presunción de publicidad que ostenta toda información en poder de la administración pública se mantiene vigente al no haber sido desvirtuada, por lo que corresponde declarar fundado el recurso de apelación, disponiendo que la entidad brinde una respuesta clara y precisa sobre la información requerida debiendo entregarla en la forma y modo solicitado, pudiendo extraerla del documento o soporte en el cual se encuentre, sin que ello implique crear o producir información; caso contrario, proceda al reencauzamiento de la solicitud a la entidad que estime competente, en cuyo caso, deberá poner en conocimiento del solicitante dicha diligencia, especificando el número de registro y fecha de ingreso de la solicitud a la entidad destinataria[5], de modo que el ciudadano pueda efectuar un adecuado seguimiento de su solicitud.

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.

---

[4] En adelante, Ley N° 27444.

[5] En criterio análogo a lo establecido por este Tribunal en el literal d) del numeral 9) de los Lineamientos Resolutivos aprobados por Resolución de Sala Plena N° 00001-2001-SP de fecha 1 de marzo de 2021, publicados en el siguiente enlace web: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2021/03/Lineamientos-resolutivos-del-Tribunal-ENTIDAD.pdf. El citado lineamiento establece: *"Si la entidad no posee la información, pero conoce la entidad que sí la posee, deberá proceder a encauzar dicha solicitud a ésta última en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, poniendo en conocimiento dicha circunstancia al solicitante. En ese contexto, se considerará acreditado dicho reencause con el cargo de recepción por parte de la entidad poseedora de la información, así como su registro de ingreso, lo cual contribuye para facilitar al solicitante el seguimiento correspondiente"*.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo Nº 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 **JESUS ANDRÉS FERNANDEZ TORRES** contra la Carta N° 220-2022-GRA/SG de fecha 10 de octubre de 2022, emitida por el **GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH**; y, en consecuencia, ordenar que la entidad entregue la información requerida por el recurrente mediante la solicitud de acceso a la información pública registrada con SISGEDO 2161920 – Expediente 1319876 de fecha 27 de setiembre de 2022, 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 al **GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH** 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 **JESUS ANDRÉS FERNANDEZ TORRES** y al **GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH**, 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).

PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente

MARIA ROSA MENA MENA
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:mmm/jcchs