



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 000230-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00108-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **JOSÉ MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA**
Entidad : **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 2 de febrero de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 00108-2023-JUS/TTAIP de fecha 12 de enero de 2023, interpuesto por **JOSÉ MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA**¹, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**² con fecha 30 de noviembre de 2022 y subsanada el 1 de diciembre de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2022, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente requirió a la entidad la entrega vía correo electrónico de la siguiente información:

“(…)

Solicito copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no. Entrega de información a través de correo electrónico o enlace de la nube”. (sic)

A través del correo electrónico de fecha 1 de diciembre de 2022, la entidad comunicó al recurrente lo que se detalla a continuación:

“(…)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de comunicarle, que su solicitud de acceso a la información pública, presentada a través del Portal Web del Congreso de la República, ha sido observada según lo establecido mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, artículo 10° literal “d) Expresión concreta y precisa

¹ En adelante, el recurrente.

² En adelante, la entidad.

del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada” y según la Opinión Consultiva n°55-2018-JUS/DGTAIPD, en el punto 2.5 del Análisis, menciona “en la medida que una solicitud contenga el tipo de documento requerido (por ejemplo: informes, memorandos, oficio y anexos), área emisora (por ejemplo: Departamento, Secretaria) y el periodo en que fue emitida la documentación (por ejemplo: año 2017), se cuenta con los datos suficientes para identificar la información requerida. Por tanto, se cumple con el requisito de concreción y precisión del pedido. (adjunto normativo)

OBSERVADO – SUSTENTADO EN LA LEY Y OPINIONES DE LA DIRECCION DE TRANSPARENCIA – MINJUS	
Pedido	Solicito copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no. Entrega de información a través de correo electrónico o enlace de la nube.
	EL PEDIDO DE INFORMACION DEBE SER ESPECIFICO, CONSIDERANDO QUE LA OFICINA DE INTEGRIDAD SE ENCUENTRA EN PROCESO DE IMPLEMENTACION

Por lo expuesto, se solicita subsanar dentro de los dos días hábiles de comunicada, caso contrario, se considerará como no presentada, procediéndose al archivo de la misma. El plazo se empezará a computar a partir de la subsanación del defecto u omisión, según el artículo 11° de la misma norma, que dice “El plazo a que se refiere el literal b) del Artículo 11 de la Ley N° 27806, se empezará a computar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de información a través de los medios establecidos en el primer párrafo del artículo 10 del presente Reglamento, salvo que aquella no cumpla con los requisitos señalados en los literales a), c) y d).....El plazo antes señalado se empezará a computar a partir de la subsanación del defecto u omisión”.

El mismo 1 de diciembre de 2022, el recurrente mediante correo electrónico comunicó a la entidad lo siguiente:

“(..)

Buenas tardes, me causa sorpresa que califiquen mi solicitud como plausible de ser subsanada teniendo en cuenta que mi pedido es preciso y concreto, según los criterios tanto de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información como el Tribunal de Transparencia.

La OPINIÓN CONSULTIVA N° 48-2020-JUS/DGTAIPD, sobre la a formulación del pedido para acceder a información pública, señala que la normatividad vigente no establece una forma determinada para que el solicitante formule su pedido, solo exige que éste sea lo suficientemente específico para individualizar la información que se necesita.

La relación de asimetría informativa entre el solicitante y la entidad que posee la información impide que se establezcan mayores exigencias para la formulación de los pedidos. Asimismo, obliga a las entidades públicas a interpretar

favorablemente las pretensiones informativas a efectos de declarar su admisión y decisión final.

Por su parte, el Tribunal de Transparencia advierte en la Resolución contenida en el Expediente N° 00920-2020-JUS/TTAIP, que pretender que, en el presente caso, el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que peticona de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a si se efectuó tal comunicación, en la medida que los ha producido y custodia.

De igual forma, en los Lineamientos Resolutivos del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por la Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP, como primer lineamiento resolutivo manifiesta "Las entidades deben interpretar razonablemente el alcance de las solicitudes de acceso a la información pública que le sean presentadas, atendiendo a la asimetría informativa que existe respecto de los administrados, siendo la entidad quien está en mejor disposición de conocer qué información satisface en su totalidad, de manera clara y precisa, el derecho de acceso a la información pública."

Bajo esa línea, la solicitud de "copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no" es un pedido preciso y concreto, sin más que agregar, debido a que, repitiendo, se solicitan todos que se hacen mención y deben sustentar el cumplimiento de las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción.

Ahora bien, respecto a que la Oficina de Integridad se encuentra en proceso de implementación, el cumplimiento del Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como lo especificado en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Integridad Pública, no están condicionados a la creación de una Oficina de Integridad, por lo que no es una razón para solicitar una subsanación a mi solicitud de información, ya que toda entidad como sujetos obligados a la normativa de transparencia y acceso a la información tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

En ese sentido, solicito la información requerida mediante su Portal Web del Congreso de la República, el día 30 de noviembre del presente, dentro del plazo y alcances del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, reglamento, criterios de la Autoridad de Transparencia y del pertinente tribunal".

El 13 de enero de 2023, el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, alegando, entre otros, los siguientes argumentos:

"(...)

Teniendo en cuenta que, los responsables de la función de integridad son los competentes en conocer toda esta información y elaborar la autoevaluación del ICP en las entidades públicas, se requirió al Congreso de la República, a través de una solicitud de acceso a la información, del 30 de noviembre de 2022, lo siguiente:

“Solicito copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no. Entrega de información a través de correo electrónico o enlace de la nube.”

El 01 de diciembre de 2022, a través del correo electrónico, el Congreso de la República me solicita subsanar mi solicitud, citando la normativa y una Opinión Consultiva de la Autoridad fuera de contexto:

(...) su solicitud de acceso a la información pública, presentada a través del Portal Web del Congreso de la República, ha sido observada según lo establecido mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, artículo 10° literal “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” y según la Opinión Consultiva n°55-2018-JUS/DGTAIPD, en el punto 2.5 del Análisis, menciona “ en la medida que una solicitud contenga el tipo de documento requerido (por ejemplo: informes, memorandos, oficio y anexos), área emisora (por ejemplo: Departamento, Secretaria) y el periodo en que fue emitida la documentación(por ejemplo: año 2017), se cuenta con los datos suficientes para identificar la información requerida. Por tanto, se cumple con el requisito de concreción y precisión del pedido. (...)

Adicionando, que su real motivación a su negativa de tramitar mi solicitud aludiendo a una falsa causal de no cumplir con el requisito de expresión concreta, es su siguiente justificación: “EL PEDIDO DE INFORMACION DEBE SER ESPECIFICO, CONSIDERANDO QUE LA OFICINA DE INTEGRIDAD SE ENCUENTRA EN PROCESO DE IMPLEMTACION” (Correo adjunto en los anexos).

Ese mismo día contesté su correo, argumentando que el pedido es preciso y concreto, indicando que se solicitan todos los documentos que se hacen mención y deben sustentar el cumplimiento de las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción; y que existía asimetría de la información. Asimismo, que el hecho que se haya decido implementar en el año 2021 una oficina de integridad en el Congreso, no exime de la obligación de cumplir con la normativa en materia de integridad. (Se adjunta correo).

No obstante, nunca recibí una respuesta, debido a ello, interpongo apelación al silencio administrativo negativo y al mal uso de la figura de la subsanación”.

Mediante la Resolución N° 000145-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA³ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos.

³ Resolución de fecha 19 de enero de 2023, la cual fue notificada a la entidad a la Mesa de partes Virtual de la entidad: <https://wb2server.congreso.gob.pe/mpvirtual/>, el 20 de enero de 2023 a las 10:09 horas, generándose el RU N° 1048389, 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.

Con Escrito presentado a esta instancia el 27 de enero de 2022, la entidad remitió el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos señalando lo siguiente:

“(…)
II. ANTECEDENTES.

1. Con fecha 30.11.2022, el Señor JOSE MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA mediante solicitud de acceso a la información pública solicitó ante nuestra representada lo siguiente:

Fecha:	30/11/2022 - 16:51	Núm. de Solicitud:	PST221130
Persona Jurídica:			
Nombre del Solicitante:	Nombres: Jose		
	Apellido Paterno: Rivas E		
	Apellido Materno: Echevarria		
Tipo de Documento:	DNI		
DNI:	[REDACTED]		
Dirección:	[REDACTED]		
	Departamento: Lima		
	Provincia: Lima		
	Distrito: Surco		
Correo 1:	[REDACTED]		
Correo 2:			
Tel. Fijo:			
Celular:			
Ingresar tu pedido:	Solicito copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública, Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no. Entrega de información a través de correo electrónico o enlace de la nube.		
Forma de Entrega de:	Correo Electrónico		

2. Con respecto a lo solicitado, la Dirección General de Administración del Congreso de la República, mediante correo electrónico de fecha 01.12.2022, observa dicha solicitud presentada por el ciudadano, Véase:

transparenciadministrativa@congreso.gob.pe <transparenciadministrativa@congreso.gob.pe>	1 de diciembre de 2022, 12:28
Para: [REDACTED]	
Estimado (a) Ciudadano (a) José Rivas ECHEVARRIA	
Núm. de Solicitud: PST221130	
Presente. -	
Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de comunicarle, que su solicitud de acceso a la información pública, presentada a través del Portal Web del Congreso de la República, ha sido observada según lo establecido mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, artículo 10° literal d) <u>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</u> y según la Opinión Consultiva N° 55-2018-JUS/DGTAIPD, en el punto 2.5 del Análisis, menciona "en la medida que una solicitud contenga el tipo de documento requerido (por ejemplo: informes, memorandos, oficio y anexos) área emisora (por ejemplo: Departamento, Secretaría) y el periodo en que fue emitida la documentación (por ejemplo: año 2017), se cuenta con los datos suficientes para identificar la información requerida. Por tanto, se cumple con el requisito de concreción y precisión del pedido. (adjunto normativa)	
OBSERVADO – SUSTENTADO EN LA LEY Y OPINIONES DE LA DIRECCION DE TRANSPARENCIA – MINJUS	

3. En ese sentido, se le comunicó al Señor JOSE MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA que conforme al Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, artículo 10° literal 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. y de acuerdo a la Opinión Consultiva N° 55-2018-JUS/DGTAIPD, en el punto 2.5 del Análisis, menciona "en la medida que una

solicitud contenga el tipo de documento requerido (por ejemplo: informes, memorandos, oficio y anexos) área emisora (por ejemplo: Departamento, secretaria) y el periodo en que fue emitida la documentación (por ejemplo: año 2017), se cuenta con los datos suficientes para identificar la información requerida. Por tanto se cumple con el requisito de concreción y precisión del pedido.

4. Asimismo, la Dirección General de Administración del Congreso de la República, pese a que el pedido no reunía los requisitos señalados en el párrafo precedente, cumplió con informar al ciudadano que la oficina de Integridad se encontraba en proceso de implementación, Véase:

OBSERVADO – SUSTENTADO EN LA LEY Y OPINIONES DE LA DIRECCION DE TRANSPARENCIA – MINJUS	
Pedido	Solicito copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no. Entrega de información a través de correo electrónico o enlace de la nube.
EL PEDIDO DE INFORMACION DEBE SER ESPECIFICO, CONSIDERANDO QUE LA OFICINA DE INTEGRIDAD SE ENCUENTRA EN PROCESO DE IMPLEMENTACION	

5. En función a lo informado, la Dirección General de Administración del Congreso de la República, cumplió con responder formalmente a través del correo electrónico remitido con fecha 01.12.2023 las direcciones de correo electrónico: transparenciaadministrativa@congreso.gob.pe, dentro del plazo establecido en el literal b) del artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. No obstante ello, el solicitante interpone el Recurso de apelación, el mismo que siendo admitido a trámite, se ventila actualmente ante vuestra Sala.

III. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO.

1. Respecto a lo solicitado por el Señor JOSE MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA, debemos señalar que de acuerdo al numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, se consagra el derecho al acceso a la información pública por el cual 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 y 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.
2. Si bien es cierto, que toda Información que posea el Estado se presume pública, asimismo de acuerdo al TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en esta ley están sometidas al principio de publicidad, siendo que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15° de la referida norma.
3. Cabe recordar, que la Dirección General de Administración del Congreso de la República SI informo al ciudadano que la Oficina de Integridad a la fecha se encuentra en proceso de Implementación en nuestra entidad, habiéndose iniciado las acciones correspondientes a fin de conformar un equipo de trabajo permanente para el desarrollo del modelo de integridad, ello en el marco

Normativo del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM y de las competencias reguladas en el Reglamento de Organización y Funciones del Congreso de la República.

4. *No obstante ello, la solicitante interpone un Recurso de apelación, el mismo que siendo admitido por vuestra Sala, tiene como pretensión administrativa principal la supuesta denegatoria por silencio administrativo negativo, Véase:*

SE RESUELVE:

Artículo 1.- ADMITIR A TRÁMITE el recurso de apelación recaído en el Expediente de Apelación N° 00108-2023-JUS/TTAIP de fecha 12 de enero de 2023, interpuesto por **JOSÉ MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** con fecha 30 de noviembre de 2022 y subsanada el 1 de diciembre de 2022.

5. *En ese sentido, se ha demostrado de manera fehaciente que lo alegado por el Señor carece de asidero legal como lo hemos argumentado, debido a que el Congreso de la República en el marco de las normas vigentes SI CUMPLIÓ con Informar al ciudadano solicitada, así como indicar que el modelo de integridad se encontraba en implementación.*
6. *Finalmente Señor Presidente nuestra entidad cumplió conforme a los lineamientos Resolutivos del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobados por la Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP , según lo establecido en el numeral 9) inciso a), en cuanto señalan: “Se considera que la entidad otorgó una respuesta clara, precisa y completa al solicitante, cuando deniega la entrega de la información solicitada alegando su inexistencia en su acervo documentario, siempre y cuando se señale lo siguiente: a) Si se requiere información que únicamente pudo haber sido generada por la entidad deberá señalarse de manera clara y precisa si la entidad generó o no la documentación requerida.”*

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.

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-JUS⁴, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, precisa el referido artículo que, para los efectos de dicho cuerpo legal, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el

⁴ En adelante, Ley de Transparencia.

presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Cabe anotar finalmente 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 advierte que la controversia radica en determinar si la entidad al atender la solicitud de acceso a la información pública presentada por la entidad procedió conforme lo establecido por la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

“(…)

5. *La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”.*

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que *“Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”*. Es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

“(…)

8. *(...) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.*

Sobre el particular cabe mencionar que, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que:

“(…)

5. *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, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas.* (subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado 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:

“(…)

13. *(…) 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, 4 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)

Dentro de ese contexto, 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 perfectamente 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 caso de autos, el recurrente requirió a la entidad la entrega vía correo electrónico de la siguiente información:

“(…)

Solicito copia de todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, que mide de forma estandarizada la implementación del Modelo de Integridad, actualizado hasta la fecha de hoy, en sus 2 etapas, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, información de qué preguntas fueron cumplidas, y cuáles no. Entrega de información a través de correo electrónico o enlace de la nube”. (sic)

A través del correo electrónico de fecha 1 de diciembre de 2022, la entidad comunicó al recurrente que según lo establecido en el literal “d” del artículo 10 y artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁵, se indicó que su pedido fue observado, pues este debió ser específico considerando que la oficina de Integridad se encuentra en proceso de implementación otorgándosele el plazo de dos (2) días para para subsanar los antes mencionado.

Al respecto, el recurrente con correo electrónico de fecha 1 de diciembre de 2022 reiteró a la entidad su pedido manifestando que este es un pedido preciso y concreto, sin más que agregar, debido a que, se solicita todos los documentos que se hacen mención y deben sustentar el cumplimiento de las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción.

Asimismo, el recurrente indicó que respecto a que la Oficina de Integridad se encuentra en proceso de implementación, el cumplimiento del Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como lo especificado en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Integridad Pública, no están condicionados a la creación de una Oficina de Integridad, por lo que no es una razón para solicitar una subsanación a la solicitud de información.

Posterior a ello, el recurrente presentó el recurso de apelación materia de análisis, reiterando los hechos y argumentos antes descritos; asimismo, precisó que pese a ello nunca recibió respuesta alguna por silencio administrativo negativo y el mal uso de la figura de la subsanación.

En ese sentido, la entidad con Escrito presentado a esta instancia el 27 de enero de 2022, esta remitió a esta instancia el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos señalando que ante la petición formulada por el recurrente la entidad con correo electrónico de fecha 1 de diciembre de 2022 observó la misma solicitando se indique de forma clara y precisa el pedido de información conforme el literal “d” del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, así como lo indicado en el punto 2.5 de la Opinión Consultiva N° 55-2018-JUS/DGTAIPD.

Del mismo modo, la entidad indicó que se le informó al recurrente que la Oficina de Integridad a la fecha se encuentra en proceso de Implementación, habiéndose iniciado las acciones correspondientes a fin de conformar un equipo de trabajo permanente para el desarrollo del modelo de integridad, ello en el marco Normativo del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM y de las competencias reguladas en el Reglamento de Organización y Funciones del Congreso de la República; no obstante ello, la recurrente interpuso el recurso de apelación.

Finalmente, la entidad precisó que lo alegado por el recurrente carece de asidero legal debido a que esta en el marco de las normas vigentes cumplió con informar al ciudadano, así como indicar que el modelo de integridad se encontraba en implementación.

- ***Con relación al requerimiento de expresión concreta y precisa del pedido de información formulado por la entidad:***

Ahora bien, respecto al pedido de aclaración formulado por la entidad, resulta necesario recordar lo previsto en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia, el cual determina la procedencia de la subsanación de una solicitud acceso a la información pública cuando se incumpla, entre otros, con el siguiente requisito:

⁵ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

“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)

En ese contexto, señala el referido artículo que la entidad tendrá como plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibida la solicitud de acceso a la información pública para requerir al solicitante la subsanación de cualquier requisito, incluida la expresión concreta y precisa del pedido de información, transcurrido el cual, se entenderá por admitida; en este caso, la solicitud se advierte de autos que la solicitud fue ingresada el 30 de noviembre de 2022, mientras el requerimiento de subsanación de la solicitud fue notificado el 1 de diciembre de 2022, esto es, dentro del plazo señalado por el Reglamento de la Ley de Transparencia, otorgándole al recurrente el plazo de dos (2) días hábiles para subsanar y precisar la información requerida.

Pese a lo antes descrito, cabe indicar que el mismo 1 de diciembre de 2022, el recurrente mediante comunicación electrónico comunicó a la entidad que requirió todos los documentos que se hacen mención y deben sustentar el cumplimiento de las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción.

Ahora bien, cabe señalar que pese a lo descrito en el párrafo precedente, respecto de la alegada carencia de precisión de la solicitud, es importante tener en cuenta lo establecido por la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública⁶, vigente al momento de presentarse la solicitud, en la cual se señala que toda persona encargada de la interpretación de dicha Ley, o de cualquier otro instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, *“(...) deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad de este derecho (...)”*⁷ debiendo, la autoridad pública que reciba una solicitud, *“(...) realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la misma”*⁸; asimismo establece que 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”*⁹. (subrayado agregado)

A mayor abundamiento, es oportuno tener en consideración lo expresado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04203-2012-PHD/TC en el que se señaló lo siguiente:

*“(...)
Al respecto, cabe precisar que la emplazada no ha negado que dicha documentación exista; simple y llanamente ha argüido que lo requerido es impreciso. No obstante ello, este Colegiado considera que en la medida que lo solicitado hace referencia a ‘todos los documentos’, ello en modo alguno puede ser calificado como impreciso, puesto que no se le ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base de algún criterio; muy por el contrario, se ha requerido que brinde copias fedateadas del íntegro de la información relacionada a un asunto en particular.*

⁶ Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 21 de octubre de 2020.

⁷ Artículo 4, numeral 1.

⁸ Artículo 13, numeral 1.

⁹ Artículo 13, numeral 2.

Pretender que, en el presente caso, el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que solicita de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a si se efectuó tal comunicación, en la medida que los ha producido y custodia". (subrayado agregado).

En esa línea y tal como lo menciona la sentencia del Tribunal Constitucional, la entidad es quien conoce que documentos son los que se encuentran en su posesión y quien debe interpretar razonablemente el pedido para efectos de satisfacer el derecho de acceso a la información pública.

En tal sentido, es oportuno mencionar que para este colegiado el pedido del recurrente resulta razonablemente comprensible, en los términos que ha sido señalado a través de los documentos obrantes en autos, ya que este requirió se le proporcione todos los documentos elaborados y contenidos como medios de verificación que sustenten el cumplimiento a lo referido a todas las preguntas del Índice de Capacidad Preventiva Frente a la Corrupción, respecto de los cuales la entidad deberá emitir un pronunciamiento claro y preciso sobre el contenido de la información solicitada.

Por tanto, no corresponde amparar el requerimiento de subsanación de la solicitud planteado por la entidad, conforme los argumentos mencionados en los párrafos precedentes; más aún, si la entidad a través del correo electrónico de fecha 1 de diciembre de 2022, indicó al interesado que "EL PEDIDO DE INFORMACION DEBE SER ESPECIFICO, CONSIDERANDO QUE LA OFICINA DE INTEGRIDAD SEENCUENTRA EN PROCESO DE IMPLEMENTACION", sin comunicarle claramente el extremo de la petición que genera duda para la atención de la solicitud materia de análisis.

A mayor abundamiento, es oportuno mencionar lo previsto en el numeral 3 de los Lineamientos Resolutivos II, aprobado con la Resolución de Sala Plena N° 000001-2022-SP de fecha 16 de setiembre de 2022, indicando lo siguiente:

"(...)

3. Cuando una entidad de la Administración Pública requiera al solicitante que subsane su solicitud de acceso a la información pública alegando que ésta no es precisa en cuanto lo requerido, debe indicar expresamente la imprecisión encontrada, esto es, qué es lo que requiere ser aclarado o precisado de manera específica, a efectos de que el solicitante efectúe la subsanación correspondiente, así como que la entidad pueda atender adecuadamente la solicitud presentada". (subrayado agregado)

En consecuencia, corresponde desestimar el requerimiento de precisión y/o aclaración de la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

- **Con relación al requerimiento de información formulado por el recurrente en su solicitud de acceso a la información pública:**

Sobre el particular cabe señalar que la entidad a través de sus descargos precisó que "(...) la Dirección General de Administración del Congreso de la República Si informo al ciudadano que la Oficina de Integridad a la fecha se encuentra en proceso de Implementación en nuestra entidad, habiéndose iniciado las acciones correspondientes a fin de conformar un equipo de trabajo

permanente para el desarrollo del modelo de integridad, ello en el marco Normativo del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM y de las competencias reguladas en el Reglamento de Organización y Funciones del Congreso de la República”.

Ahora bien, en atención a lo expuesto, es importante tener en consideración que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información completa, clara, precisa y oportuna, 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:

“(…)

16. (...) 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 y énfasis agregado)

En el mismo sentido, el referido colegiado señaló en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC que:

“(…)

4. (...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la obligación de parte de los organismos públicos de **entregar la información solicitada**, sino que **ésta sea completa**, actualizada, **precisa** y verdadera. 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, por el contrario, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, **incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa**” (subrayado y énfasis agregado).

De este modo, se concluye que, las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de brindar una respuesta clara y precisa a las solicitudes de acceso a la información pública, situación que debe relacionarse con la congruencia entre lo solicitado frente a la claridad y precisión de la respuesta, de manera tal que permita entender la adecuada provisión de la información requerida.

En ese contexto, se advierte de autos que, si bien la entidad a través de la comunicación electrónica de fecha 1 de diciembre de 2022 afirma haber comunicado al recurrente que la Oficina de Integridad se encuentra en proceso de Implementación al haberse iniciado las acciones correspondientes a fin de conformar un equipo de trabajo permanente para el desarrollo del modelo de integridad.

En ese sentido, cabe señalar que la presunta respuesta otorgada al recurrente es imprecisa, pues esta no atiende de forma alguna la solicitud del interesado, ya que lo antes referido no es un argumento válido que implique haber dado atención íntegra a lo petitionado.

Asimismo, cabe señalar que la entidad no ha negado de forma alguna encontrarse en posesión de lo petitionado; además, esta no acreditó la existencia de algún supuesto de excepción previsto en la Ley de Transparencia para su denegatoria, por lo que la Presunción de Publicidad respecto de la información solicitada se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada; a pesar que corresponde a las entidades la carga de la prueba respecto a las excepciones del derecho de acceso a la información pública requerida por los ciudadanos.

En ese sentido, es preciso indicar que la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de las instituciones del Estado, 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.

Asimismo, cabe indicar que el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Transparencia precisa 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*”; por ello, el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 09378-2013-PHD/TC y en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD, el Tribunal Constitucional interpretó dicho artículo de la siguiente manera:

“(...) Lo realmente trascendental a efectos de que pueda considerarse como 'información pública', no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”. (Subrayado nuestro)

En ese contexto, es preciso señalar que la entidad deberá proporcionar al recurrente la información pública requerida; o de ser el caso, proporcionar una respuesta clara, precisa y completa sobre la posesión o generación de lo solicitado por este, con el objeto de garantizar su derecho de acceso a la información pública y a obtener una respuesta motivada respecto de lo requerido.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que eventualmente dicha documentación pueda contar con información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia. En cuanto a ello, de

manera ilustrativa, con relación a la protección de información de naturaleza íntima, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 7, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, analizó la entrega de la ficha personal de una servidora pública, documento que contiene información de carácter público como son los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas, así como datos de carácter privado, entre otros, los datos de individualización y contacto, siendo posible tachar éstos últimos y de esa forma garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, conforme el siguiente texto:

“(…)

6. De autos se advierte que la ficha personal requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.
7. *No solamente no existe razón para limitar la entrega de información referida a las cualificaciones relevantes que fueron decisivas para la contratación de un empleado en la Administración Pública, sino que, hacerlo, desincentivar la participación ciudadana en la fiscalización de la idoneidad del personal que ingresa a ella.*
8. *Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.*
9. *Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo petitionado, previo pago del costo de reproducción”.* (subrayado agregado)

En atención a lo expuesto, cabe destacar que en caso de existir en un documento información pública y privada, esta última debe separarse o tacharse a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, ello acorde con el artículo 19¹⁰ de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega a la recurrente de la información

¹⁰ “Artículo 19.- Información parcial

En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento”.

pública requerida¹¹; y, de ser el caso, proporcionar una respuesta motivada, clara, precisa y completa respecto de la petición formulada, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

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 expuestos¹² 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 presentado por **JOSÉ MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** que proporcione al recurrente la información pública requerida; o, de ser el caso, otorgar una respuesta motivada, clara, precisa y completa respecto de la petición formulada, 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 **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de dicha información a **JOSÉ MIGUEL RIVAS ECHEVARRIA**.

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.

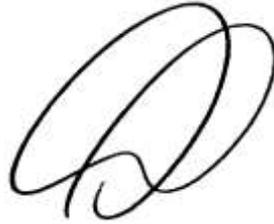
Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JOSÉ MIGUEL RIVAS**

¹¹ Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

¹² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

ECHEVARRIA y al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, de conformidad con lo previsto en el 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



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal

vp: uzb