



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 001491-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 01084-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **JUAN CARLOS MARTOS ROJAS**
Entidad : **SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 5 de mayo de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 01084-2023-JUS/TTAIP de fecha 10 de abril de 2023, interpuesto por **JUAN CARLOS MARTOS ROJAS** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante el **SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA**, con fecha 22 de agosto de 2022, con registro N° D22000102784.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de agosto de 2022, el recurrente solicitó a la entidad la remisión a través de su correo electrónico de la siguiente información:

“1.- Copia de los documentos mediante los cuales se ordena o amplía el desplazamiento de servidoras/es bajo el régimen laboral 728 y CAS, en la modalidad de rotación, del nivel central y la DDEE Lima-Callao, durante los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

2.- Copia de las actas emitidas por el comité de capacitación de RR.HH. en las que se aprueba la capacitación de servidoras/es bajo el régimen laboral 728 y CAS, del nivel central y la DDEE Lima-Callao, durante los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

3.- Copia de las Resoluciones Jefaturales autorizando la salida para capacitación de servidoras/es bajo el régimen laboral 728 y CAS, del nivel central y la DDEE Lima-Callao, durante los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022”. (sic).

Con fecha 10 de abril de 2023, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación ante esta instancia, al considerar denegada su solicitud en aplicación al silencio administrativo negativo.

Mediante la Resolución N° 001268-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA¹, se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, y se requirió a la entidad remitir el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública del recurrente y de ser el caso, la formulación de sus descargos.

¹ Notificada a la entidad el 25 de abril de 2023.

Mediante el Oficio N° 0037-2023-MIDAGRI-SENASA-ST, ingresada a esta instancia el 4 de mayo de 2023, la entidad formuló sus descargos a través del Memorandum -0266-MIDAGRI-SENASA-OAD-UGRH emitido por la Unidad de gestión de Recursos Humanos, refiriendo:

“Respecto a los puntos 1) y 2)

Que, debido al significativo volumen de la información solicitada correspondientes a siete años de gestión, la Unidad de Gestión de Recursos Humanos – UGRH considera pertinente y oportuno solicitar una ampliación de plazo a fin de dar atención a la solicitud planteada.

Es menester indicar que, respecto a la ampliación de plazo, el inciso g) del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo faculta de la siguiente manera:

“Excepcionalmente cuando sea materia imposible de cumplir con el plazo señalado en el literal b) debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, por única vez la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo máximo de dos días hábiles de recibido el pedido de información [...]”

Es en atención a ello que, mediante correo electrónico de fecha 24 de agosto de 2022, su Despacho trasladó al solicitante lo comunicado por la UGRH, siendo que el solicitante no presentó oposición alguna respecto a la ampliación de plazo.

En ese sentido, si bien en un inicio se indicó la cantidad de días dentro de los cuales se remitiría la información, en la realidad la búsqueda y procesamiento de los documentos requeridos conllevó mayor tiempo de lo comunicado. Sin perjuicio de ello, mediante memorándum de la referencia (5), la UGRH remitió a su Despacho la información requerida mediante los numerales 1 y 2 del documento de la referencia (2), consistentes en lo siguiente:

- *Copia de los documentos mediante los cuales se ordena o amplía el desplazamiento de servidores/as bajo el régimen laboral 728 y CAS, en la modalidad de rotación, del nivel Central y de la DDEE Lima-Callao, durante los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018,2019, 2020, 2021 y 2022.*
- *Copia de los dictámenes emitidos por el comité de capacitación de RR.HH. en las que se aprueba la capacitación de servidores bajo el régimen laboral 728 y CAS, del nivel central y la DDEE Lima- Callao, durante los ejercicios 2015,2016, 2017,2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.*

La referida información remitida a su Despacho, fue puesta de conocimiento del solicitante mediante correo electrónico de fecha 16 de enero de 2023.

Ahora bien, resulta importante mencionar que, el solicitante interpone recurso de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en fecha 10 de abril de 2023, indicando que pese al vencimiento de los plazos señalados mediante memorándum de la referencia (4) no se le ha brindado la información solicitado.

Al respecto, lo esbozado por el solicitante no resultaría veraz pues, conforme lo acreditamos mediante memorándum de la referencia (5) y correo electrónico remitido por su Despacho al solicitante en fecha 16 de enero de 2023, la información de los puntos 1 y 2 fue puesta a conocimiento a través de un enlace abierto de Google Drive, enlace al que el solicitante podía acceder las veces que considere necesarias hasta un plazo no mayor a un mes después de haber recibido la comunicación.

Respecto al punto 3)

Mediante el memorando de la referencia 4) también se indicó que respecto al numeral 3 que, la UGRH no contaba con dicha información pues desde el año 2015 no se han dirigido a esta unidad copias informativas de las resoluciones que aprueban viajes, salvo las que se adjuntarían en una próxima comunicación.

Sobre ese extremo, en principio, se debe precisar que el pedido expreso del solicitante es: “Copia de las Resoluciones Jefaturales autorizando la salida para capacitación de servidores bajo el régimen laboral 728 y CAS, del nivel central y la DDEE Lima-Callao durante los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, 2022”.

Al respecto la UGRH comunicó al Ing. Orlando Dolores Salas, Secretario Técnico (en aquel momento), que se tenía conocimiento que las resoluciones que aprobaban viajes, emitidas desde el 2015 hasta el año 2019 no precisaban con detalle si se trataban de salidas para capacitación. Aunado a ello, la UGRH tampoco conservaba copia de estas resoluciones porque, según lo informado por personal de esta unidad, no se tramitaban conforme al Procedimiento Capacitación de Personal-PRO-URH-04 vigente, lo que coincide con el hecho que, el personal de esta unidad ni participaba en la elaboración de las resoluciones, ni recibía una copia informativa.

No obstante, a partir del año 2020 y en adelante las capacitaciones desarrolladas en el extranjero, dan lugar a licencias con goce de haber y son tramitadas en el marco del PRO-URH-04.

Es así que, mediante el correo electrónico de fecha 02 de setiembre de 2022 (dentro del plazo legal de 10 días hábiles), la Asistente de Gerencia de la UGRH por encargo de este Despacho, remitió al Ing. Orlando Dolores Salas, las resoluciones jefaturales emitidas Resoluciones Jefaturales Nos: 0052-2022-MIDAGRI-SENASA, 0053-2022-MIDAGRI-SENASA, 0080-2022-MIDAGRI-SENASA, 0101-2022-MIDAGRI, 0109-2022-MIDAGRI-SENASA, 0117-2022-MIDAGRI-SENASA, 0122-2022-MIDAGRI-SENASA, 0068-2022-MIDAGRI-SENASA.

En relación a esta información se reitera que, esas **son las resoluciones jefaturales de viajes con motivo de capacitación** que conocía y conservaba la UGRH al momento que se le trasladó el requerimiento del solicitante.

Sin perjuicio de ello y luego de coordinaciones posteriores con su representada, a través de la cual nos han proporcionado una relación de resoluciones jefaturales que aprueban viajes por distintos motivos, se han podido identificar resoluciones de viaje relacionadas a capacitaciones en el periodo 2015-2019, que se adjuntan al presente documento. Así también se reenvía toda la información antes indicada en el siguiente link:

Asimismo, precisó que: “Es así que, en atención a la Resolución 001268-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA; se cumple con remitir nuevamente la información solicitada por el ciudadano mediante el correo de accesoalainformacion@senasa.gob.pe, enviado el día de hoy 03.05.2023 a las 5:21 pm (se adjunta evidencia)”.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS², establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la

² En adelante, Ley de Transparencia.

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 su parte, el primer párrafo del artículo 18 de la misma ley señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto 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 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 brindó atención a la solicitud de acceso a la información pública, conforme a ley.

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:

“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:

“(...) 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”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia

del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

En el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad 3 ítems de información detallados en los antecedentes de la presente resolución, y el recurrente interpuso el recurso de apelación en aplicación del silencio administrativo negativo. Por su parte, la entidad en sus descargos ha manifestado haber brindado atención a los ítems 1 y 2 de la solicitud mediante el correo electrónico de fecha 24 de agosto de 2022, mediante el cual comunicó la prórroga de estos extremos de la solicitud. Asimismo, ha indicado que mediante el correo electrónico de fecha 16 de enero de 2023 adjuntó el MEMORANDUM-0113-2023-MIDAGRI-SENASA-OAD-UGRH, así como la información requerida en dichos ítems a través de un enlace drive. Por otro lado, ha precisado que mediante el correo electrónico de fecha 2 de setiembre de 2022, remitió algunas de las resoluciones jefaturales solicitadas correspondientes al año 2022 (ítem 3). Finalmente, ha señalado que mediante correo electrónico de fecha 3 de mayo de 2023 ha remitido nuevamente toda la información, incluyendo las resoluciones jefaturales faltantes desde el año 2015.

Al respecto, en primer lugar, de autos no se aprecia el correo electrónico de fecha 24 de agosto de 2022, por el cual se solicitó la prórroga de la solicitud de información de los ítems 1 y 2, ni ninguna constancia de recepción de dicho correo, por lo cual no existe constancia de que se haya requerido dicha prórroga.

Asimismo, si bien la entidad ha adjuntado el correo electrónico de fecha 16 de enero de 2023, en el cual se aprecia que se adjuntó el MEMORANDUM-0113-2023-MIDAGRI-SENASA-OAD-UGRH, en el referido correo no se aprecia la dirección de correo electrónico a la cual se remitió el mismo, sino solo el nombre del recurrente como destinatario. Tampoco se aprecia la respuesta del recurrente a dicho correo confirmando su recepción o una constancia de recepción automática generada desde dicho correo. Por lo demás, tampoco se ha adjuntado el memorando mencionado ni el enlace drive adjuntado, de modo que se tenga certeza de la información proporcionada.

Del mismo modo, tampoco se ha adjuntado el correo electrónico del 2 de setiembre de 2022, ni constancia de recepción del mismo, con el cual se habría atendido parcialmente el ítem 3 de la solicitud, por lo que tampoco se ha acreditado dicha entrega parcial.

Finalmente, de autos se observa el correo electrónico de fecha 3 de mayo de 2023, en el cual se señala:

“Estimado Señor JUAN CARLOS MARTOS ROJAS, en atención a la RESOLUCION 001268-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA, se cumple con remitir el enlace enviado por la Unidad de Gestión de Recursos Humanos conteniendo la información solicitada por su persona. Agradeceremos la confirmación de la presente.

En dicho contexto, esta instancia procedió a abrir el enlace drive proporcionado, el cual arroja la siguiente vista:



Por otro lado, en la carpeta con la denominación “Dictámenes”, se encuentran los siguientes archivos:



Además, en el caso de la carpeta “Actas 2022”, se encuentran nueve (9) archivos pdf; en la carpeta “Dictámenes 2018” se encuentra cincuenta (50) archivos pdf, en la carpeta “Dictámenes 2016”- cuarenta (40) archivos pdf, en la carpeta con el nombre “Dictámenes 2017”- cincuenta y seis (56) archivos pdf, en la carpeta “Dictámenes 2019”- ochenta y ocho (88) archivos pdf, en la carpeta “Dictámenes 2020”- ocho (8) archivos pdf.

Asimismo, del ingreso a la carpeta “RJ Viajes”, encontramos la siguiente vista:



Observándose también la carpeta “ROTACIONES”, en el cual se encuentran noventa y nueve (99) archivos pdf.

Siendo ello así, es pertinente señalar, que si bien obra en autos el correo electrónico de fecha 3 de mayo de 2023, a través del cual se ha remitido la información solicitada, no se observa en dicho correo la dirección electrónica del recurrente indicada en la solicitud (pues solo se aprecia el nombre del administrado), ni tampoco se aprecia que la entidad haya remitido a esta instancia la respuesta de recepción emitida por el recurrente desde su correo electrónico o la constancia generada en forma automática por el referido correo electrónico, conforme lo exige el segundo párrafo del numeral 20.4 del artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, para dar por válida la notificación de un acto administrativo efectuado por correo electrónico.

El aludido segundo párrafo del numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley N° 27444 establece lo siguiente:

“La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida, conforme lo previsto en el numeral 2 del artículo 25” (subrayado agregado).

El citado precepto exige pues para la validez de la notificación al correo electrónico, o la respuesta de recepción de la dirección electrónica del administrado o una constancia de recepción automática, las cuales no figuran en el presente expediente.

Por otro lado, tampoco figura en el expediente alguna actuación del recurrente en el cual este afirme haber tomado o del cual se deduzca razonablemente que este haya tomado conocimiento específicamente del contenido del correo electrónico de fecha 3 de mayo de 2023, de modo que dicha notificación surta efectos legales, conforme lo prescribe el artículo 27 de la Ley N° 27444. Dicho precepto señala lo siguiente:

“Artículo 27.- Saneamiento de notificaciones defectuosas

27.1 La notificación defectuosa por omisión de alguno de sus requisitos de contenido, surtirá efectos legales a partir de la fecha en que el interesado manifiesta expresamente haberla recibido, si no hay prueba en contrario.

27.2 También se tendrá por bien notificado al administrado a partir de la realización de actuaciones procedimentales del interesado que permitan suponer razonablemente que tuvo conocimiento oportuno del contenido o alcance de la resolución, o interponga cualquier recurso que proceda. No se considera tal, la solicitud de notificación realizada por el administrado, a fin que le sea comunicada alguna decisión de la autoridad” (subrayado agregado).

En dicha línea, es preciso recordar que en los Fundamentos 9 y 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1637-2017-PHD/TC, el Tribunal Constitucional estableció como línea jurisprudencial, el criterio según el cual constituye parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública el adecuado diligenciamiento de la notificación de la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, conforme al siguiente texto:

“El Tribunal Constitucional, ha resaltado, en reiteradas oportunidades, que la obligación de responder al peticionante por escrito y en un plazo razonable forma

³ En adelante, Ley N° 27444.

parte de un aspecto fundamental del derecho de acceso a la información pública, pues se trata de una modalidad de concreción del derecho de petición (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 04912-2008-PHD/TC, fundamento 8).

(...) Por lo tanto, debe quedar claro que el debido diligenciamiento de una notificación de respuesta al administrado, incide directamente en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, pues a través de la notificación se facilita al administrado el control ciudadano que busca a través del mencionado derecho en el marco de un Estado Constitucional” (subrayado agregado).

En consecuencia, corresponde estimar el presente recurso de apelación y ordenar a la entidad la entrega de la información solicitada por el recurrente, notificando válidamente con la respuesta de recepción de la dirección electrónica del administrado o una constancia de recepción automática, o en su defecto acredite que se efectuó la notificación, conforme a los considerandos expuestos en la presente resolución.

Finalmente, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado mediante 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.

De conformidad con 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 **JUAN CARLOS MARTOS ROJAS**, en consecuencia, **ORDENAR** al **SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA** que entregue válidamente al recurrente la información solicitada, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente resolución.

Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JUAN CARLOS MARTOS ROJAS** y al **SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: fjlf/ysll