



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002096-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02216-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO**
Entidad : **CONGRESO DE LA REPUBLICA**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 03 de agosto de 2023

VISTO: El Expediente de Apelación N° 02216-2023-JUS/TTAIP de fecha 03 de julio de 2023, interpuesto por **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO** contra el Memorando N° 1054-2023-OPP-OM-CR, notificado mediante correo electrónico el 16 de junio de 2023, mediante el cual el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, responde, denegando la solicitud acceso a la información pública presentada por el recurrente el 07 de junio de 2023.

I. ANTECEDENTES

El recurrente, el 07 de junio de 2022, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicitó a la entidad la siguiente información:

“Copia digital de los “Consumos Centros de Costos” de los despachos de los congresistas de la República desde el mes de agosto del año 2021 a la fecha. Detallar fecha, nombre de los bienes o servicios adquiridos, unidad de medición, cantidad, precio por unidad e importe local”.

Mediante, el Memorando N° 1054-2023-OPP-OM-CR, notificado mediante correo electrónico el 16 de junio de 2023, la entidad señala lo siguiente:

“Sobre el particular, de conformidad con el numeral 3 del artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la estructura del gasto público clasifica los créditos presupuestarios, por categorías presupuestarias, producto y proyecto, los cuales se desagregan en actividades y finalidades, que en relación a la solicitud, se encuentran comprendidos genéricamente en las finalidades de elaboración, debate y aprobación de normas, acciones de representación congresal y control político y fiscalización de la gestión pública; por lo tanto, esta Oficina no cuenta con la información específica solicitado por el ciudadano Brayan Martín Ramos Castillo.

Cabe indicar, que a través de la página web: <https://www.mef.gob.pe/> (Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)), es posible realizar en línea las consultas de gasto presupuestal de todas las entidades del Sector Público, incluido el Congreso de la República”.

El 03 de julio de 2023, el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante la Resolución N° 001937-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos.

A la fecha de la presente resolución la entidad no formulo sus descargos ni presentó el expediente administrativo.

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-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.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

De otro lado, el artículo 13 del TUO de la Ley de Transparencia, refiere 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, por lo que en este caso, la entidad de la Administración Pública 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.

Cabe anotar que el artículo 13 del TUO de la Ley de Transparencia, modificada por el 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, refiere que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones previstas por los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

Además, el primer párrafo del artículo 18 del TUO de la Ley de Transparencia 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

¹ Resolución de fecha 18 de julio de 2023, la cual fue debidamente notificada a la Mesa de Partes Virtual de la entidad el día 24 de julio de 2023.

² En adelante, Ley de Transparencia.

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la solicitud del recurrente ha sido atendida conforme a ley.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, es criterio de este Tribunal que 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”.*

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 el caso de autos, se aprecia que el recurrente, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicitó a la entidad la siguiente información:

“Copia digital de los “Consumos Centros de Costos” de los despachos de los congresistas de la República desde el mes de agosto del año 2021 a la fecha. Detallar fecha, nombre de los bienes o servicios adquiridos, unidad de medición, cantidad, precio por unidad e importe local”.

A través del Memorando N° 1054-2023-OPP-OM-CR, notificado mediante correo electrónico el 16 de junio de 2023, la entidad señala lo siguiente:

“Sobre el particular, de conformidad con el numeral 3 del artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la estructura del gasto público clasifica los créditos presupuestarios, por categorías presupuestarias, producto y proyecto, los cuales se desagregan en actividades y finalidades, que en relación a la solicitud, se encuentran comprendidos genéricamente en las finalidades de elaboración, debate y aprobación de normas, acciones de representación congresal y control político y fiscalización de la gestión pública; por lo tanto, esta Oficina no cuenta con la información específica solicitado por el ciudadano Brayan Martín Ramos Castillo.

Cabe indicar, que a través de la página web: <https://www.mef.gob.pe/> (Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)), es posible realizar en línea las consultas de gasto presupuestal de todas las entidades del Sector Público, incluido el Congreso de la República”.

Al respecto, el artículo 10 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

En dicha línea, el tercer párrafo del artículo 13 de dicha 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 tal sentido, efectuando una interpretación a 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 mismo sentido, conforme al cuarto párrafo de la misma norma, el derecho de acceso a la información pública **“no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”.** Asimismo, indica dicha norma que **“no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos”.**

Es pertinente invocar el artículo 16-A del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, el cual establece que el procesamiento de datos preexistente consiste en la **presentación de la información bajo cualquier forma de clasificación, agrupación o similar que permita su utilización, y que dicho procesamiento opera respecto de información contenida en una base de datos electrónica,** o cuando la entidad tenga la obligación de gestionar la información en una base de datos electrónica.

Conforme a las normas citadas, el derecho de acceso a la información pública solo implica la obligación de la entidad de entregar la información con la que cuente o se encuentre obligada a contar, por lo que no tiene el deber de crear información, ni efectuar análisis o evaluaciones de la información con la que cuenta.

No obstante, dicha normativa ha establecido un supuesto en el cual es posible que la entidad entregue información que suponga una agrupación de la misma, bajo algún **criterio de clasificación**, supuesto al que ha denominado "**procesamiento de datos preexistentes**". Sin embargo, ha sujetado la aplicación de dicho procesamiento por parte de una entidad a dos condiciones:

- i) que dicho procesamiento se efectúe en base a "**datos preexistentes**", es decir, que **no tengan que recolectarse** o generarse nuevos datos para que pueda realizarse el procesamiento de información; y,
- ii) que dicho procesamiento se realice conforme a lo indicado en la antes citada norma reglamentaria correspondiente, la cual en este caso ha establecido que para que se realice dicho procesamiento la entidad debe contar o estar obligada a contar con una **base de datos electrónica** a partir de la cual pueda efectuar dicha operación.

Es decir, en los casos en que el solicitante pretenda acceder a información agrupada bajo algún criterio de clasificación, **la entidad debe entregarla siempre que cuente o se encuentre obligada a contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, y siempre que dicho procesamiento de información no suponga la recolección o generación de nueva información.**

Al respecto, debe tenerse en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos del 5 al 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05021-2016-PHD/TC, el cual señala:

"(...)

5. *Ahora bien, queda claro, a partir del estudio de lo solicitado que aquí la controversia gira en torno a determinar si, como parte del derecho de acceso a la información pública, es posible solicitarle (sic) a las entidades que entreguen "listas" o "relaciones" nominales que contengan información pública, o si, por el contrario, su elaboración debe considerarse como formas de generar nueva información. Por ende, se trataría de información que inicialmente las entidades no deberían preparar ni entregar.*
6. *Al respecto, este Tribunal considera que recae en las entidades públicas un "deber de diligencia", cuando menos, en lo que concierne al tratamiento, el procesamiento y la conservación de la información pública, tanto la que produce la propia entidad, como aquella que posee por otras razones. Con base en este deber (al cual se alude también, por ejemplo, en la STC Exp. n.° 07675-2013- PHD, f. j. 12), las entidades tienen una responsabilidad mínima en el debido procesamiento de la información que posee, de tal forma que no se justificaría, por ejemplo, considerar como "elaborar información nueva" o "procesar información" cuando se trata de listados o relaciones con información que, razonablemente, se entiende que una entidad debe tener organizada, enlistada o procesada, con base a su deber de diligencia.*
7. *A juicio de este Tribunal, en el presente caso, el recurrente está solicitando una información pública que no se encuentra referida al "deber de diligencia" que podría exigirse a la demandada. Dicho con otras palabras,*

no representa una información con la que debería contar la entidad demandada, por lo cual la demanda debe ser desestimada³.

8. **En efecto, del estudio de lo solicitado por el recurrente, queda claro que la información requerida generaría la obligación de producir una base de datos distinta a la que posee la demandada y que sea capaz de contener el numeroso contenido que el actor demanda, lo cual resulta manifiestamente irrazonable**".
(Subrayado y resaltado agregado)

En dicho contexto, en el caso que la entidad no tenga la obligación de contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, o que el procesamiento de datos suponga la necesidad de recolectar o generar nuevos datos, deberá informar de manera clara y precisa al recurrente **la ausencia de dicha condición para efectuar el aludido procesamiento de datos preexistente**, en la medida que es obligación de la entidad motivar debidamente la denegatoria de la solicitud de información.

A través del Memorando N° 1054-2023-OPP-OM-CR, la entidad niega el pedido del recurrente fundamentando que de conformidad con el numeral 3 del artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la estructura del gasto público clasifica los créditos presupuestarios, por categorías presupuestarias, producto y proyecto, los cuales se desagregan en actividades y finalidades, que en relación a la solicitud, se encuentran comprendidos genéricamente en las finalidades de elaboración, y en razón a ello la entidad no contaría con la información específica solicitado.

Asimismo, la entidad señala que a través de la página web: <https://www.mef.gob.pe/> (Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)), es posible realizar en línea las consultas de gasto presupuestal de todas las entidades del Sector Público.

Ante ello, en su recurso de apelación el recurrente manifiesta que la entidad no detalló las diligencias que realizó la entidad para agotar la búsqueda de la información requerida ni argumentando fehaciente y documentalmente su inexistencia.

Del expediente de autos se aprecia que, la entidad al responder la solicitud no negó la existencia de la información, simplemente señaló que no contaba con la información específica solicitada.

Además, la entidad al responder la solicitud no acreditó a pesar que tiene la carga de la prueba, si se encuentra obligada a contar con una base de datos electrónica que recolecte datos de la institución, a partir de la cual pueda procesar y entregar la información solicitada.

Ahora bien, la entidad solo se limitó a señalar que no contaba con la información; no obstante, dicha información debe encontrarse en custodia de la entidad al ser una información que le incumbe, ya que se tratar de los "Consumos Centros de Costos" de los despachos de los congresistas de la República.

³ Al respecto de ese Expediente: "(...) que, en virtud de su derecho fundamental de acceso a la información pública, se le entregue información pública actualizada de todos los contribuyentes, nacionales y extranjeros, personas naturales, jurídicas y patrimonios autónomos, inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), que incluya los siguientes datos: **a) número de registro RUC b) apellidos y nombres completos (en el caso de personas naturales) o denominación social (en el caso de personas jurídicas) c) nombre comercial (si lo hubiese) d) estado actual del registro (habido/no habido; activo/ No activo/ baja) e) actividad económica registrada (principal y secundaria, si lo hubiese) g dirección fiscal registrada g) teléfono(s) registrado(s) h) nombres y apellidos de (los) representante(s) legal(es) inscrito(s) (si los hubiese) i) fecha de inicio de actividades j) fecha de cese de actividades (si lo hubiese)**

Ahora bien, el pedido del recurrente impone a la entidad que entregue información sobre los “Consumos Centros de Costos” de los despachos de los congresistas de la República desde el mes de agosto del año 2021 a la fecha (de presentación de la solicitud) con las características específicas como fecha, nombre de los bienes o servicios adquiridos, unidad de medición, cantidad, precio por unidad e importe local, lo que nos conduce a señalar que el procesamiento se debe efectuar en base a “datos preexistentes” (con los que cuente la entidad); **por ello al administrado se le debe entregar la información con las características específicas que cuenta la entidad**. En consecuencia, corresponder estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada, bajo las consideraciones establecidas en la presente resolución.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que la información solicitada 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 peticionado, 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 19⁴ de la Ley de Transparencia. La entidad debe entregar al recurrente la información pública requerida⁵, tachando, de ser el caso, la información confidencial, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Por los considerandos expuestos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, 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 **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO** contra el Memorando N° 1054-2023-OPP-OM-CR, notificado mediante correo electrónico el 16 de junio de 2023, mediante el cual el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, responde, denegando la solicitud acceso a la información pública presentada por el recurrente el 07 de junio de 2023; y , en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad que entregue la información pública solicitada de conformidad con argumentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** 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 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

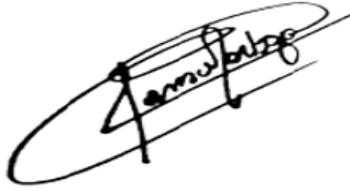
Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO** y al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

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

⁴ "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".

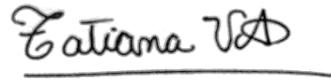
⁵ Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS AGURTO VILLEGAS
Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

vp:lav