



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 004004-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 01161-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 10 de noviembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 01161-2023-JUS/TTAIP de fecha 14 de abril de 2023, interpuesto por **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA** contra la respuesta contenida en la CARTA N° 176-2023-GRA-SG de fecha 14 de abril de 2023, a través de la cual el **GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 14 de marzo de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de marzo de 2023, la recurrente requirió se le remita por correo electrónico la siguiente información:

“(…)

- a) Copia digital de las Constancias de Haberes y Descuentos efectuados a favor del personal que desempeña y desempeñó los cargos de (1) gobernador regional, (2) vicegobernador, (3) asesor I, (4) asesor II y (5) gerente general regional desde enero del año 2021 hasta la fecha.*
- b) Relación de viajes al exterior realizados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha.*
- c) Copia digital de los informes de viajes al exterior presentados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha. Cabe precisar que según el artículo 10 del reglamento de la Ley 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, todos los servidores y funcionarios públicos están obligados a presentar un informe dentro de los 15 días calendarios, Asimismo se pide adjuntar los documentos de rendición de cuentas de los viáticos de los respectivos viajes”. [sic]*

Mediante la CARTA N° 176-2023-GRA-SG de fecha 14 de abril de 2023, el Secretario General (e) de la entidad trasladó al recurrente el Informe N° 859-2023-GRA-GRAD/SGRH emitido por la Sub Gerencia de Recursos Humanos, a través del cual se remite *“(…) las constancias de haberes y descuentos a favor de los Gobernadores*

Regionales, Vice Gobernadores y Asesores desde enero del año 2021 hasta la fecha”, anexando veintiocho (28) folios.

Con fecha 14 de abril de 2023, la recurrente presentó ante esta instancia su recurso de apelación “(...) *solo atendió el pedido considerado en el apartado a). Sin embargo, sobre el punto b) y c) de la solicitud y tras haber transcurrido más de diez (10) días hábiles para que se remita una respuesta, no se ha recibido información ni respuesta alguna por parte del GORE Áncash*”. Asimismo, aseveró que la información requerida faltante tiene carácter público.

En tal sentido, este colegiado únicamente emitirá pronunciamiento respecto a la atención del literal b) y c) de la solicitud, en la medida que han sido los únicos extremos impugnados.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 003451-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA, de fecha 28 de setiembre de 2023¹, se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que en un plazo de cuatro (4) días hábiles remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos, sin que a la fecha de la emisión de la presente resolución haya presentado documentación alguna.

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.

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

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo legal, 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.

¹ Notificada a la entidad el 3 de noviembre de 2023.

² En adelante, Ley de Transparencia.

2.1. Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad atendió la solicitud de acceso a la información pública de la recurrente conforme a los alcances de 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:

“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”.

Con relación a los gobiernos regionales, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales³, al señalar que *“Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806 (...)”* (subrayado agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión de los gobiernos regionales es el principio de transparencia.

Asimismo, el numeral 3 del artículo en mención del mismo cuerpo normativo, establece: *“La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para*

³ En adelante, Ley N° 27867.

la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. (...)” (subrayado agregado).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos regionales, de modo que la documentación que la entidad posea, administre o haya 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, 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.

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 cuenten o no tengan 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.

Previamente a dilucidar la presente controversia, corresponde precisar que, este colegiado únicamente emitirá pronunciamiento respecto a la atención del literal b) y c) de la solicitud, en la medida que han sido los únicos extremos impugnados.

Dicho esto, en el caso de autos, la recurrente requirió se le remita por correo electrónico la información descrita en los literales b) y c) de la solicitud, esto es: “b) *Relación de viajes al exterior realizados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha*”; y, “c) *Copia digital de los informes de viajes al exterior presentados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador*”

regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha. Cabe precisar que según el artículo 10 del reglamento de la Ley 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, todos los servidores y funcionarios públicos están obligados a presentar un informe dentro de los 15 días calendarios, Asimismo se pide adjuntar los documentos de rendición de cuentas de los viáticos de los respectivos viajes”.

Por su parte, mediante la CARTA N° 176-2023-GRA-SG de fecha 14 de abril de 2023, el Secretario General (e) de la entidad trasladó al recurrente el Informe N° 859-2023-GRA-GRAD/SGRH emitido por la Sub Gerencia de Recursos Humanos, a través del cual se remite las constancias de haberes y descuentos a favor de los servidores y funcionarios de la entidad por el periodo requerido conforme al detalle del literal a) de la solicitud.

Por tal motivo, la recurrente interpuso su recurso de apelación señalando que únicamente se entregó la información correspondiente al literal a), sin emitir pronunciamiento respecto de los b) y c) de la solicitud, aseverando que la información requerida faltante tiene carácter público.

Siendo ello así, corresponde analizar si la atención de la solicitud se ajusta al marco de lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

Al respecto, se debe 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:

“(…) 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, resultarían 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 agregado).

Teniendo en cuenta ello, debe advertirse que la recurrente ha señalado que la entidad no atendió los literales b) y c) de la solicitud, lo cual ha podido ser corroborado por este colegiado. En dicho contexto, la solicitud fue atendida en forma incompleta, debiendo entregarse la información faltante.

En esa línea, atendiendo a que la entidad no ha manifestado y acreditado que dicha documentación se encuentra protegida por alguna excepción al derecho

de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia y a que las entidades poseen la carga de la prueba respecto de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información; la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente, al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

Sin perjuicio de lo antes advertido, respecto a los literales “b” y “c” de la solicitud, referidos a la información sobre los viajes efectuados por los funcionarios o servidores públicos, así como la rendición de viáticos de estos viajes; es preciso mencionar lo dispuesto en los lineamientos para la implementación y actualización de los portales estándar de las entidades públicas, aprobados mediante Resolución Directoral N° 011-2021-JUS/DGTAIPD, en el cual se señala en el Punto del Anexo 1, en el rubro referido a “contrataciones de bienes y servicios” punto 7.6 Pasajes y viáticos, la obligación de las entidades de publicar en los portales de transparencia dicha información precisando que “*Los viáticos comprenden los gastos por concepto de alimentación, hospedaje y movilidad (hacia y desde el lugar de embarque), así como la utilizada para el desplazamiento en el lugar donde se realiza la comisión de servicios*”.

Asimismo, con relación al literal “b” de la solicitud, teniendo en cuenta que se solicita una “*Relación*” de viajes al exterior realizados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha; es oportuno señalar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, en cuanto precisó:

“6. Por otra parte, el artículo 13° de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: “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 la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. 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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean. Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley N° 27806” (subrayado agregado).

En ese sentido, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, pudiendo inclusive extraerla de cualquier documento o soporte para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, ni contravenir lo dispuesto por el artículo 13⁴ de la Ley de Transparencia.

⁴ **“Artículo 13.- Denegatoria de acceso**

La entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante.

La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de esta Ley; y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

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 este caso,

A mayor abundamiento, resulta ilustrativo lo señalado por el Consejo para la Transparencia de Chile, quien, citando la jurisprudencia del Comisionado de Información de Inglaterra, estimó que “(...) una autoridad pública no está creando información cuando se le solicita que procese en forma de lista información que tiene; manipular información que se encuentra en sus archivos o extraer información de una base de datos electrónica mediante una búsqueda”⁵.

Por lo expuesto, podemos concluir que en tanto la entidad cuente o deba contar con la información requerida por el recurrente, dicho requerimiento puede atenderse ubicando dicha información y extrayéndola para entregarla al administrado, sin que ello constituya la creación de información.

De otro lado, en caso la documentación solicitada cuente con algún tipo de información protegida por la Ley de Transparencia, como por ejemplo: datos personales de individualización y de contacto, corresponderá que la entidad proceda con el tachado correspondiente, únicamente en dicho extremo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Transparencia⁶ y por el Tribunal Constitucional que en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, se pronunció de la siguiente forma:

“[...] 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.” (subrayado agregado)

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación presentado por la recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada mediante los literales b) y c) de la solicitud, procediendo, de ser el caso, con el tachado de aquellos datos protegidos por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia; o, en caso de inexistencia de la documentación, que informe de manera clara y precisa respecto de dicha circunstancia a la recurrente, conforme lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020⁷.

Finalmente, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de

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.
(...)”

⁵ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE. Decisión recaída en el Amparo ROL A80-09. Disponible en: <https://jurisprudencia.cplt.cl/cplt/decision.php?id=CPLT0000116>. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022.

⁶ **“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.”

⁷ Dentro de ese marco, en el supuesto de inexistencia de la información requerida, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 010300772020 emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 11 de febrero de 2020, se declaró precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

“Las entidades no podrán denegar el acceso a la información pública, argumentando únicamente que la documentación requerida no ha sido creada por ésta, atendiendo a que el derecho de acceso a la información pública abarca no solamente la posibilidad de obtener aquella que ha sido generada por la propia institución, sino también a la que no siendo creada por ésta, se encuentra en su posesión. En tal sentido, cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la documentación requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y, ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa dicha circunstancia al solicitante.” (subrayado y resaltado agregado)

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 el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante el **GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH**; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad entregue la información pública solicitada mediante los literales b) y c) de la solicitud, procediendo, de ser el caso, con el tachado de aquellos datos protegidos por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia; o, en caso de inexistencia de la documentación, que informe de manera clara y precisa respecto de dicha circunstancia a la recurrente, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH** 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 **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA** y al **GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH** 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: vvm/idcg