



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 003342-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02861-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **MARTHA ESTHER PALACIOS OCHARAN**
Entidad : **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 21 de septiembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02861-2023-JUS/TTAIP de fecha 24 de agosto de 2023, interpuesto por **MARTHA ESTHER PALACIOS OCHARAN** contra la Carta N° 1041-GCGP-ESSALUD-2023 de fecha 03 de agosto de 2023, mediante la cual el **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD** atendió la solicitud de acceso a la información de fecha 25 de julio de 2023, con registro NIT 178.2023.10712.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de julio de 2023, la recurrente solicitó a la entidad le proporcione copias de la siguiente información:

“1. Todo documento más antecedentes con sus anexos, recibidos entre enero 2015 y julio 2023, donde el Sindicato Nacional Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – SINACUT ESSALUD comunica a la Sub Gerencia de Compensaciones de la Gerencia de Administración de Personal de la Gerencia Central de Gestión de las Personas de que sea suspendido a sus afiliados el descuento de las cuotas sindicales.

2. Todo reglamento aprobado por ESSALUD donde se establece el procedimiento, informado al SINACUT ESSALUD, para que la Sub Gerencia de Compensaciones proceda al descuento y/o baja de cuotas sindicales en la planilla única de pagos mensual.

3. Todo documento más antecedentes con sus anexos, donde se acredita haber cumplido la Sub Gerencia de Compensaciones con suspender la retención de las cuotas sindicales comunicadas por el SINACUT ESSALUD, entre Enero 2015 y julio 2023.

4. Todo documento más antecedentes con sus anexos, donde la autoridad ordenó, entre 2015 y julio 2023, dejar sin efecto la autorización otorgada por el afiliado al SINACUT ESSALUD para el descuento de cuotas sindicales”. (sic)

Mediante Carta N° 1041-GCGP-ESSALUD-2023 de fecha 03 de agosto de 2023, la entidad atendió la solicitud de la recurrente de la siguiente manera:

“(…)

Al respecto, se adjunta a la presente el Oficio N° 177-2023-MTPE/1/20.23; en el cual, la Sub Dirección de Registros Generales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo informa sobre la situación del Sindicato Nacional Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud (SINACUT), en el que menciona que “dicha organización sindical tuvo vigencia a marzo 2017; por lo tanto, a la fecha se encuentra en situación de acefalia”. (sic)

Con fecha 24 de agosto de 2023, la recurrente interpuso recurso de apelación materia de análisis, alegando lo siguiente:

*“(…), he requerido al Seguro Social de Salud (EsSalud) la información contenida en su tenor que comprende los **Puntos 1), 2), 3) y 4)**, de los cuales, la Gerencia Central de Gestión de las personas de EsSalud (GCGP) por medio de la Sub Gerencia de Compensaciones de la Gerencia de Administración de Personal no me ha suministrado lo requerido, enviándome por correo electrónico de fecha 03-Ago/2023 la Carta N° 1041-GCGP-ESSALUD-2023 que no guarda relación específica con lo solicitado.*

*En consecuencia, siendo que lo entregado resulta **incongruente** con lo solicitado, es **irrazonable** entender por satisfecho el pedido, toda vez que es imposible formarse un juicio claro, completo o formarse una opinión debidamente informada, considerando que solo se ha recibido una información confusa e indiciaria.
(…)”*

Mediante la Resolución N° 003131-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA se admitió el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de la recurrente, así como la formulación de sus descargos¹, los cuales no se han presentado a la fecha de emisión de la presente resolución.

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 aquella información que afecte 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; 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.

¹ Notificada a la entidad el 15 de septiembre de 2023, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

² En adelante, Ley de Transparencia.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

1.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad atendió la solicitud de la recurrente conforme a la Ley de Transparencia.

1.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del principio de publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que: *“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 (STC N.° 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, 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 dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se aprecia, que la recurrente solicitó a la entidad la información detallada en los antecedentes de la presente resolución; siendo que la administrada interpuso el recurso de apelación en contra de la Carta N° 1041-GCGP-ESSALUD-2023 de fecha 03 de agosto de 2023, mediante la cual la entidad remitió el Oficio N° 0177-2023-MTPE/1/20.23.

De la revisión del Oficio N° 0177-2023-MTPE/1/20.23 de fecha 22 de mayo de 2023, la entidad informa lo siguiente:

“Tengo el agrado de dirigirme a usted, y en atención al documento de la referencia mediante el cual solicita: “(...) informar sobre la situación actual del Sindicato Nacional Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – SINACUT, a efectos de determinar si dicho Gremio carece de representación jurídica sindical

*(...), es preciso informar que, se ha procedido con la revisión del expediente administrativo N° 17363-03 perteneciente al **SINDICATO NACIONAL CENTRO UNIÓN DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD**, el mismo que entre otros documentos contiene la Constancia de Inscripción de fecha 29 de mayo de 2015, expedida por el Sub Director Luis Alberto Escudero Ramos de la Sub Dirección de Registros Generales, la cual inscribe la nómina de la Junta Directiva de la citada organización sindical presidida por el secretario General David Jacinto Mendoza Mendoza para el periodo comprendido entre el 28 de marzo de 2015 al 27 de marzo de 2017, siendo esta última Constancia que obra en autos, encontrándose por lo tanto a la fecha la Organización Sindical en situación de ACEFALÍA (se adjunta copia de la referida Constancia de Inscripción)” (sic)*

Sobre el particular, es necesario enfatizar que la solicitud de acceso a la información pública debe atenderse en sus propios términos (principio de congruencia), entregando, en caso de corresponder, los documentos requeridos en la misma, y no una información distinta a la solicitada.

En ese sentido, es importante señalar 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 clara, precisa, completa y actualizada, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC:

“Como ya se ha dejado entrever, a juicio del Tribunal Constitucional, 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 agregado).

En el mismo sentido, resulta ilustrativo el criterio expresado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México – INAI, en las resoluciones RRA 0003/16 (Comisión Nacional de las Zonas Áridas, 29 de junio de 2016), RRA 0100/16 (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 13 de julio de 2016), y RRA 1419/16 (Secretaría de Educación Pública, 14 de setiembre de 2016): *“Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información”* (subrayado agregado).

En atención a lo expuesto, este Colegiado advierte que la información brindada por la entidad no corresponde al pedido efectuado, en tanto la recurrente requirió expresamente: *“1. Todo documento más antecedentes con sus anexos, recibidos entre enero 2015 y julio 2023, donde el Sindicato Nacional Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – SINACUT ESSALUD comunica a la Sub Gerencia de Compensaciones de la Gerencia de Administración de Personal de la Gerencia Central de Gestión de las Personas de que sea suspendido a sus afiliados el descuento de las cuotas sindicales. 2. Todo reglamento aprobado por ESSALUD donde se establece el procedimiento, informado al SINACUT ESSALUD, para que la Sub Gerencia de Compensaciones proceda al descuento y/o baja de cuotas sindicales en la planilla única de pagos mensual. 3. Todo documento más antecedentes con sus anexos, donde se acredita haber cumplido la Sub Gerencia de Compensaciones con suspender la retención de las cuotas sindicales comunicadas por el SINACUT ESSALUD, entre Enero 2015 y julio 2023. 4. Todo documento más antecedentes con sus anexos, donde la autoridad ordenó, entre 2015 y julio 2023, dejar sin efecto la autorización otorgada por el afiliado al SINACUT ESSALUD para el descuento de cuotas sindicales”,* y la entidad ha remitido el Oficio N° 0177-2023-MTPE/1/20.23, mediante el cual informa únicamente que el Sindicato Nacional Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud tuvo vigencia hasta marzo de 2017; por lo tanto, se colige que dicha respuesta ha afectado el principio de congruencia que debe observarse en la atención de las solicitudes de acceso a la información pública.

En atención a lo expuesto y atendiendo a que la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente, al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad; corresponde estimar el recurso de apelación presentado por la recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública requerida, o en caso de inexistencia, 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° 010300772020³

³ 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:

Finalmente, en virtud a lo dispuesto por los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por 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 lo previsto por el artículo 6 y 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 **MARTHA ESTHER PALACIOS OCHARAN**; en consecuencia, **ORDENAR** al **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD** que entregue la información pública solicitada por la recurrente, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **MARTHA ESTHER PALACIOS OCHARAN**.

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 **MARTHA ESTHER PALACIOS OCHARAN** y al **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

"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 deniequen 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)

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 MUELLE
Vocal

vp: vlc