Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 004413-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 03918-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **JORGE LUIS MERA VÁSQUEZ**
Entidad : **RED DE SALUD N° 01 CORONEL PORTILLO - CENTRO DE SALUD 9 DE OCTUBRE**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 11 de diciembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación Nº 03918-2023-JUS/TTAIP de fecha 8 de noviembre de 2023, interpuesto por **JORGE LUIS MERA VÁSQUEZ** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a la **RED DE SALUD N° 01 CORONEL PORTILLO - CENTRO DE SALUD 9 DE OCTUBRE**, con fecha 20 de octubre de 2023[1].

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de octubre de 2023, el recurrente requirió a la entidad la remisión por correo electrónico de la siguiente información:

"(…)
1. *Manual de Procedimientos Administrativos (MAPRO) de su entidad.*
2. *Texto Único de Procedimiento Administrativo (TUPA) de su entidad.*
3. *Relación de cantidad de RECIBOS, TICKES, BOLETAS, FACTURAS por concepto de: Pago por Fotocopias Fedateadas, Fotocopias Simples de Historia Clínica, Informes Médico, que emitieron en los últimos 24 meses.*
4. *Relación del monto recaudado en los últimos 24 meses por Fotocopias Simples, Fotocopias Fedateadas, Informe Médico de su entidad. Relación*
5. *Detalle de los últimos 24 meses en que se utilizó o gasto los ingresos por cobro de Fotocopias Simples, Fotocopias Fedateadas, Informe Médico de su entidad.*
6. *Documento donde indique cuál es el costo por reproducción de copias simples.*
7. *Norma que justifique el cobro por reproducción de copias simples.*
8. *Documento donde indique cuál es el costo por reproducción de copias fedateadas.*
9. *Norma que justifique el cobro por reproducción de copias fedateadas.*
10. *Documento donde indique cuál es el costo por enviar a correo electrónico documentos en formato PDF.*

[1] Reiterada por el recurrente el 20 y 23 de octubre de 2023.

11. *Norma que justifique el costo por enviar a correo electrónico documentos en formatos PDF.*

(…)" [sic].

Con fecha 8 de noviembre de 2023, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo, el recurrente presentó su recurso de apelación ante esta instancia.

Mediante la Resolución N° 004202-2022-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 22 de noviembre de 2023[2], se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud y la formulación de 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-JUS[3], 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 del citado cuerpo normativo dispone 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.

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.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad se encuentra en la obligación de poseer la información solicitada, si ésta es pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega al recurrente.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

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

[2] Notificada a la entidad el 29 de noviembre de 2023.
[3] En adelante, Ley de Transparencia.

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".* (Subrayado agregado)

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".*

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu,* es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

En el caso de autos, el recurrente requirió a la entidad la remisión por correo electrónico de la información y documentación descrita en los once (11) ítems de su solicitud, conforme se encuentra señalado en los antecedentes de la presente resolución. No obstante, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo, el recurrente presentó su recurso de apelación ante esta instancia.

Al respecto, al no brindar una respuesta al recurrente ni presentar sus descargos a esta instancia, la entidad ha omitido indicar que no posee la información requerida, no tiene la obligación de contar con ella o, teniéndola en su poder, acreditar que ésta se encuentra en uno de los supuestos de excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública contemplado en la Ley de Transparencia, conforme lo exige el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, la cual precisa:

> *"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 confirmarse su inconstitucionalidad; y, consecuentemente, la carga de la prueba sobre la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado".* (subrayado agregado)

En ese sentido, atendiendo a que la entidad no ha manifestado y acreditado que dicha documentación se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

A mayor abundamiento sobre el carácter público de la información solicitada, cabe señalar que la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de las entidades públicas, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

De otro lado, en lo relacionado a los extremos relacionados al ítem 5 de la solicitud, referido al *"Detalle de los últimos 24 meses en que se utilizó o gasto los ingresos por cobro de Fotocopias Simples, Fotocopias Fedateadas, Informe Médico de su entidad"*, la entidad debe tener en cuenta el Principio Pro Homine; el cual, conforme lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-HD/TC*, "(…) impone que en lugar de asumirse una interpretación restrictiva e impedirse u obstaculizarse el ejercicio del derecho al acceso a la información, se opte por aquella interpretación que posibilite o favorezca el ejercicio de tal derecho"*[4]*.*

Siendo esto así, se desprende que lo que solicitó el impugnante a la entidad es la reproducción de documentación bajo su tenencia o posesión que brinde información acerca del *"Detalle de los últimos 24 meses en que se utilizó o gasto los ingresos por cobro de Fotocopias Simples, Fotocopias Fedateadas, Informe Médico de su entidad"*.

---

[4] Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 04885-2007-HD/TC manifestó que el extremo a) del pedido de una recurrente consistente en que una entidad le informase si había requerido unas órdenes de compra, debía ser interpretado en la forma que le posibilite la obtención de protección a su derecho de acceso a la información pública.

"1. El objeto del presente proceso consiste en que se le proporcione a la recurrente la información que requirió mediante cartas de fechas 19 y 24 de enero de 2007, en donde solicita: a) que la demandada le informe si requirió las órdenes de compra 4500711358, 4500720014, 4500720037, 4500724375 y 45738927, expedidas por la empresa Arkanita Tours. E.I.R.L (…)

5. (…) tiene el Juez Constitucional el deber de enmendar el petitorio de la demanda cuando éste ha sido erróneamente formulado o expuesto en forma ambigua u obscura.

6. En este sentido, este Tribunal entiende que el extremo del petitorio signado con el literal "a)" del primer fundamento de la sentencia debe ser entendido como una solicitud de copias de toda la documentación relacionada a las órdenes de compra N° 4500711358, 4500720014, 4500720037, 4500724375 y 4500738927 (…)".

Adicionalmente, teniendo en cuenta que mediante el ítem 3 de la solicitud se requirió una "*3. Relación de cantidad de RECIBOS, TICKES, BOLETAS, FACTURAS por concepto de: Pago por Fotocopias Fedateadas, Fotocopias Simples de Historia Clínica, Informes Médico, que emitieron en los últimos 24 meses"*, y mediante el ítem 4 de la solicitud se requirió "*4. Relación del monto recaudado en los últimos 24 meses por Fotocopias Simples, Fotocopias Fedateadas, Informe Médico de su entidad. Relación"*, 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 13[5] de la Ley de Transparencia.

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"*[6].

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

---

[5] "***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, 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.
(…)"

[6] 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: 11 de diciembre de 2023.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada; o, en caso de inexistencia de parte de la documentación solicitada, que informe de manera clara y categórica respecto de dicha circunstancia al recurrente, conforme lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020[7].

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por 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 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 **JORGE LUIS MERA VÁSQUEZ**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública y; en consecuencia, **ORDENAR** a la **RED DE SALUD N° 01 CORONEL PORTILLO - CENTRO DE SALUD 9 DE OCTUBRE** que entregue al recurrente la información pública requerida; o, en caso de inexistencia de parte de la documentación solicitada, que informe de manera clara y categórica respecto de dicha circunstancia al recurrente, conforme los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **RED DE SALUD N° 01 CORONEL PORTILLO - CENTRO DE SALUD 9 DE OCTUBRE** a efectos de que en un plazo máximo de siete (7) días hábiles acredite la entrega de dicha información al recurrente **JORGE LUIS MERA VÁSQUEZ.**

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.

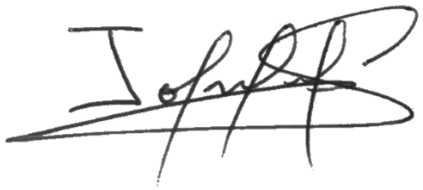
Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JORGE LUIS MERA VÁSQUEZ** y a la **RED DE SALUD N° 01 CORONEL PORTILLO - CENTRO DE SALUD 9 DE OCTUBRE**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

---

[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)

<u>Artículo 5</u>.- 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