



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **RESOLUCIÓN N° 000472-2024/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA**

Expediente : 00454-2024-JUS/TTAIP  
Recurrente : **RAUL SANTOS BARRIENTOS**  
Entidad : **NOTARIA GUIDO DAVID VILLALVA ALMONACID**  
Sumilla : Declara improcedente recurso de apelación

Miraflores, 6 de febrero de 2024

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00454-2024-JUS/TTAIP de fecha 30 de enero de 2024, interpuesto por **RAUL SANTOS BARRIENTOS** contra la negativa de la **NOTARIA GUIDO DAVID VILLALVA ALMONACID** de recibir la solicitud de acceso a la información pública de fecha 30 de enero de 2024.

### **CONSIDERANDO:**

Que, 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, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional;

Que, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>1</sup>, 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;

Que, el artículo 6 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 Gestión de Intereses<sup>2</sup>, establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es competente para conocer las controversias que se susciten en dichas materias. Añade el numeral 1 del artículo 7 del mismo texto que dicho tribunal tiene, entre otras, la función de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>2</sup>, en materia de transparencia y acceso a la información pública;

<sup>1</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

<sup>2</sup> En adelante, TUO de la Ley N° 27444.

Que, conforme a lo señalado por el recurrente en su recurso de apelación, en fecha 30 de enero de 2024, este intentó presentar su solicitud de acceso a la información pública a la entidad, y la misma se negó a su recepción:

*“PRIMERO: El suscrito me apersono el día 30 de enero del 2024 a las 09:40 horas, a la oficina de la notaria GUIDO DAVID VILLALVA ALMONACID de la ciudad de Abancay, cuando inicialmente converse con el personal administrativo me indicaron que no va recibirme el escrito de acceso a la información pública, y uno de sus colaboradores me dirijo al despacho del mismo titular del Notario, GUIDO DAVID VILLALVA ALMONACID , y al mencionar que necesito la información que provea respondió el notario, no voy a recepcionar y su abogado no sabe lo que pide, y culminado a mi persona que me retire de su oficina, esta actuación me causa perjuicio por no pude pronunciarme en su momento.”(sic)*

Que, con fecha 30 de enero de 2024, el recurrente presentó su recurso de apelación ante esta instancia, cuestionando la negativa de la entidad a recibir su solicitud;

Que, sobre el particular, el artículo 217 del TUO de la Ley N° 27444 regula la facultad de contradicción frente a un acto administrativo, de la siguiente manera:

**“Artículo 217. Facultad de contradicción**

*217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.*

*217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. (...)” (subrayado agregado);*

Que, en ese sentido, el artículo 220 del TUO de la Ley N° 27444 establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho; siendo que de acuerdo al artículo 221 de la misma ley, el escrito del recurso debe señalar el acto administrativo del que se recurre;

Que, en dicha línea, el numeral 1.1 del artículo 1 del TUO de la Ley N° 27444 señala que *“son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”;*

Que, adicionalmente, el numeral 4.1 del artículo 4 del TUO de la Ley N° 27444 establece expresamente que *“los actos administrativos deberán expresarse por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia”* (subrayado agregado);

Que, en ese sentido, se advierte que en el caso de autos el recurrente no ha identificado ni mucho menos acreditado en su recurso de apelación cuál es el acto administrativo respecto del que se recurre; siendo que la supuesta falta de atención en la vía presencial, por parte del personal y del notario Guido Villalba Almonacid, alegada por el recurrente, no constituye un acto administrativo definitivo o de trámite;

Que, en consecuencia, este Tribunal no resulta competente para resolver el recurso presentado por el recurrente, por lo cual corresponde declarar improcedente el mismo;

quedando a salvo el derecho del recurrente de interponer el reclamo que considere pertinente ante las vías competentes, por la supuesta negativa a ser atendido de manera presencial en la Notaría Guido Villalba Almonacid;

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353; asimismo, ante la ausencia de la Vocal Titular de la Segunda Sala Vanesa Vera Munte por descanso vacacional, interviene en la presente votación el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia Luis Guillermo Agurto Villegas<sup>3</sup>, y el artículo 111 de la Ley N° 27444, con el voto singular del vocal Felipe Johan León Florián, que se adjunta;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR IMPROCEDENTE** el recurso de apelación recaído en el Expediente de Apelación N° 00454-2024-JUS/TTAIP de fecha 30 de enero de 2024, interpuesto por **RAUL SANTOS BARRIENTOS** contra la **NOTARIA GUIDO DAVID VILLALVA ALMONACID**.

**Artículo 2.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **RAUL SANTOS BARRIENTOS** y a la **NOTARIA GUIDO DAVID VILLALVA ALMONACID**, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 del TUO de la Ley N° 27444.

**Artículo 3.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



VANESSA LUYO CRUZADO  
Vocal

vp: fjl/f/jmr



LUIS AGURTO VILLEGAS  
Vocal

---

<sup>3</sup> En mérito a la Resolución N° 031200212020 del 13 de febrero de 2020 y al acta de Sala Plena de fecha 3 de agosto de 2020 y el Reglamento del Tribunal de Transparencia aprobado por Resolución Ministerial 161-2021-JUS.

**VOTO SINGULAR**  
**VOCAL JOHAN LEÓN FLORIÁN**

Con el debido respeto por mis colegas, disiento de la resolución en mayoría que declara improcedente el recurso de apelación, y por los fundamentos que expondré mi voto es porque el referido medio impugnatorio se **ADMITA A TRÁMITE**.

Conforme a la resolución en mayoría el recurso debe declararse improcedente por cuanto el recurrente no ha identificado cuál es el acto administrativo que se impugna, y ello por cuanto de acuerdo al artículo 217 de la Ley N° 27444 solo son impugnables los “actos administrativos”, sean los que ponen fin a la instancia, o los de trámite que impiden la continuación del procedimiento administrativo o suponen indefensión. Añade la resolución que de conformidad con el artículo 4.1 de la Ley N° 27444 los actos administrativos deben expresarse por escrito u otra forma que brinde certeza de su existencia, siendo que en el caso de autos solo existe el dicho del recurrente de que no se le quiso recibir su solicitud de manera presencial.

Sobre el particular, debo manifestar, en primer lugar, que el artículo 217.1 de la Ley N° 27444 otorga al administrado una facultad de contradicción (incluida la impugnación) respecto de los actos administrativos. Dicha norma asigna pues un derecho, mas no contiene una prohibición o limitación respecto de los actos que son impugnables en la vía administrativa. Literalmente, el referido precepto normativo no señala que no es posible impugnar actos que no puedan catalogarse como “actos administrativos”.

Contra dicha lectura, no puede aducirse que el artículo 217.2 de la Ley N° 27444 indica que solo son impugnables los actos administrativos definitivos y aquellos actos administrativos de trámite que impiden la continuación del procedimiento o suponen indefensión, pues dicha norma no establece que solo sean impugnables los actos administrativos, sino que dentro de éstos solo lo son aquellos de carácter definitivo o de trámite con las características ya indicadas.

En estricto, lo que las normas señaladas pretenden tutelar es el derecho de los administrados a defenderse, cuestionar, contradecir o impugnar todos aquellos actos de la Administración que produzcan efectos sobre sus derechos. La protección de los derechos de los administrados constituye pues el objeto de tutela constitucional de dicha regulación legal.

En consonancia con ello, la interpretación del alcance del derecho de contradicción administrativa no puede centrarse en la lectura semántica de los supuestos contemplados en las normas legales, sino que debe estar enfocada sobre todo en la tutela de los derechos de los administrados. Y ello por cuanto si bien los supuestos previstos legalmente pretenden tutelar dichos derechos, pueden existir supuestos no previstos legalmente que también merezcan la misma protección otorgada.

Dichos supuestos, conocidos como vacíos o deficiencias de la ley, no es que no merezcan protección por el Derecho, sino que dicha protección debe efectuarse a partir de principios o de otras fuentes normativas supletorias. Así lo ha establecido el numeral 1 del artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27444, que a la letra señala: *“Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad”*.

En dicho contexto, la facultad de contradicción administrativa prevista en el artículo 217 de la Ley N° 27444 no debe interpretarse como limitada al cuestionamiento de actos administrativos definitivos o de trámite que impiden la continuación del procedimiento o que causen indefensión, sino que debe incluir el derecho a cuestionar (impugnar) cualquier acto de la Administración que incida sobre los derechos de los administrados, lo que puede incluir actos no solo que impidan la “continuación” del procedimiento administrativo, sino incluso el inicio mismo del procedimiento, o actos que no estén contenidos en documentos escritos que puedan catalogarse como actos administrativos, pero que produzcan el mismo efecto, como la llamada “actuación material” de la Administración o “vías de hecho”.

En cuanto a la posibilidad de cuestionar actos que impiden incluso el inicio del procedimiento, este Tribunal ha sido constante en la admisión de recursos de apelación que cuestionaban dicho tipo de actos, como cuando ha admitido la impugnación de pedidos de subsanación de solicitudes que exigían requisitos no contemplados en la norma, como la presentación de formatos específicos, o la consignación de datos sobre el documento requerido que no son necesarios para que la Administración identifique la información solicitada. En estos casos, más que centrarse en si nos encontramos ante un “acto administrativo que impide la continuación del procedimiento” (pues en algunos casos incluso la mesa de partes ni siquiera realizaba el registro de la solicitud), lo importante constituía la constatación de un acto que estaba obstaculizando indebidamente el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de cuestionar la actuación material de la Administración o las “vías de hecho”, esto es, actuaciones que materialmente inciden sobre el ejercicio de los derechos de los administrados aunque no están contenidos en “actos administrativos” formalmente emitidos, es necesario destacar que dicha posibilidad se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 4 de la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Y ello es así porque de acuerdo al artículo 1 de dicho cuerpo legal el fin del proceso contencioso administrativo es, además del control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública, la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

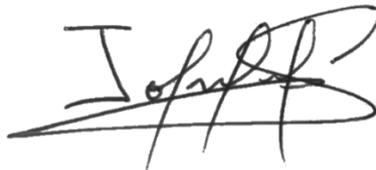
Sucede, entonces, que si es posible la impugnación de la actuación material de la Administración en la vía judicial del proceso contencioso administrativo, ¿cuál sería la razón por la cual no es posible el cuestionamiento de dicha actuación en sede administrativa o lo que es lo mismo el uso contra ella de la facultad de contradicción administrativa?

Desde mi punto de vista, no existe razón alguna para impedir el uso de dicha facultad para el cuestionamiento de la aludida “actuación material”, más aun cuando el objeto de la impugnación administrativa es procurar la corrección de la actuación administrativa sin necesidad de acudir a un largo y engorroso proceso judicial, y sobre todo cuando se han constituido a nivel de la Administración Pública tribunales administrativos autónomos y especializados, que tienen la competencia para corregir la actuación administrativa contraria a ley.

En el caso de autos, el Decreto Legislativo N° 1353 ha asignado al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública la competencia para resolver los recursos de apelación “en materia de transparencia y acceso a la información pública”, es decir, le ha otorgado la posibilidad de revisar los actos de la Administración Pública que rechacen expresamente el ejercicio del derecho de acceso a la información pública o que lo obstaculicen indebidamente, lo que puede incluir también la “actuación material” que produzca dicha denegatoria u obstaculización.

En dicha línea, lo que el recurrente ha cuestionado en el recurso de apelación presentado es que una Notaría se ha negado a la recepción de una solicitud de acceso a la información pública, lo que constituye una “actuación material” que ha impedido el inicio del procedimiento administrativo. Dicha actuación material –de comprobarse- produce el mismo efecto sobre el derecho de acceso a la información pública que una carta o resolución administrativa que le comunique que la Administración Pública no puede recibir su solicitud. Ambas, por tanto, pueden ser objeto de la facultad de contradicción administrativa.

Por dichas razones, considero que el recurso de apelación debió admitirse a trámite, y determinarse en un análisis de fondo si está acreditada la aludida actuación material y si la misma ha tenido alguna justificación válida o no. En ningún caso, debió rechazarse dicha impugnación bajo el argumento de que no se ha emitido un acto administrativo formal que impida la recepción física de la solicitud.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Johan León Florián', with a long horizontal stroke underneath.

JOHAN LEÓN FLORIÁN  
Vocal Presidente