



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

## **Resolución N° 010300432019**

Expediente : 00028-2019-JUS/TTAIP  
Impugnante : JORGE EDMUNDO LÓPEZ CHAMPA  
Entidad : Municipalidad Metropolitana de Lima  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 15 de febrero de 2019

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00028-2019-JUS/TTAIP de fecha 28 de enero de 2019, interpuesto por el ciudadano **JORGE EDMUNDO LÓPEZ CHAMPA**, contra la Carta N° 044-2019-MML/SGC-FREI de fecha 8 de enero de 2019, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** denegó la entrega de la información solicitada mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2018.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 28 de diciembre de 2018, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó copia del Documento Simple N° 136270-2018, incluyendo la totalidad de los documentos, anexos y acumulados a dicho registro.

Mediante la Carta N° 044-2019-MML/SGC-FREI, la entidad comunicó su negativa de entregar la información requerida señalando<sup>1</sup> que ésta se encuentra pendiente de evaluación por parte de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, Vivienda y Nomenclatura, precisando además que los oficios, informes y otros documentos emitidos por la entidad se encuentran incluidos en la excepción contenida en el numeral 1 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM<sup>2</sup>.

Con fecha 25 de enero de 2019 el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, alegando que las limitaciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de un derecho fundamental, además precisó que la información solicitada está relacionada a un procedimiento de rectificación de zonificación impulsado de oficio, amparado en la Resolución de Alcaldía N° 026 de fecha 24 de enero de 2018, que aprueba la Directiva N° 001-2018-MML-GDU.

<sup>1</sup> Mediante documento emitido por la Subgerencia de Apoyo a Comisiones, con Proveído N° 001-SGAC, en el que se adjuntó el Memorando N° 01-2019-MML/CMDUVN-ST, de fecha 4 de enero de 2019  
<sup>2</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

Asimismo, la entidad mediante Oficio N° 69-2019-MML-SGC de fecha 13 de febrero de 2019, formuló sus descargos<sup>3</sup> reiterando los argumentos en virtud de los cuales denegó la entrega de la información solicitada.

## 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 y 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 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.

Por su parte, el numeral 1 del referido artículo 17° del mismo cuerpo legal establece que constituye información confidencial aquella que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Agrega dicha norma que una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.

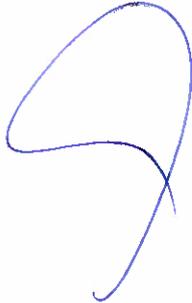
Asimismo, el artículo 18° de la referida ley establece que los artículos que regulan las excepciones deben ser interpretados de manera restrictiva, por tratarse de una limitación del derecho fundamental de acceso a la información pública.

### 2.1 Materia en discusión



De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra incluida en la excepción de confidencialidad establecida por el numeral 1 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

### 2.2 Evaluación de la materia en discusión



Al respecto, mediante la Carta N° 044-2019-MML/SGC-FREI la entidad denegó la entrega de la información solicitada alegando que la información contenida en el Registro N° 136270-2018 se encuentra pendiente de evaluación por la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, Vivienda y Nomenclatura, constituyendo información confidencial, conforme a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 17° de la Ley de Transparencia que clasifica como tal, aquella que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno.



Sobre el particular, es pertinente señalar que el artículo invocado por la entidad no establece una excepción de naturaleza absoluta, en cuanto precisa que *“la información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas*

<sup>3</sup> Descargos solicitados mediante la Resolución N° 0101000282019 de fecha 1 de febrero de 2019.

como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública; es decir, la excepción prevista no resulta de aplicación, en los casos que dicha información sea considerada pública.

En cuanto a ello, el recurrente ha señalado que la información solicitada se encuentra relacionada a un "procedimiento de rectificación de zonificación impulsado de oficio, el cual se encuentra regulado por la Resolución de Alcaldía N° 026, emitida el 24 de enero de 2018, mediante la cual la entidad aprobó la Directiva N° 001-2018-MML-GDU, que establece las 'Normas aplicables a la rectificación de los planos de zonificación de usos del suelo aprobados por la Municipalidad Metropolitana de Lima'"<sup>4</sup>.

Al respecto, la resolución aludida en su parte considerativa precisa que el numeral 14.1 del artículo 14° de la Ordenanza N° 1862, que regula el Proceso de Planificación del Desarrollo Territorial – Urbano del Área Metropolitana de Lima, establece que el uso del suelo tiene como objetivo básico el propiciar la localización ordenada de las actividades económicas y sociales de la ciudad como elementos dinamizadores de la misma, teniendo en cuenta el bien común dentro del marco de los principios y las normas que rigen el urbanismo.

Asimismo, el artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>5</sup>, establece lo siguiente:

"El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración".

(subrayado agregado)

De igual modo, en el procedimiento contemplado en la mencionada directiva, se establece que tanto la Subgerencia de Planeamiento y Habilitaciones Urbanas de la Gerencia de Desarrollo Urbano, así como el Instituto Metropolitano de Planificación emiten informes técnicos, elaborando este último un proyecto de ordenanza, el cual con el dictamen favorable de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, Vivienda y Nomenclatura es sometido a debate y aprobación por parte del Concejo Metropolitano de Lima; de modo que, dicha regulación forma parte de un procedimiento de emisión de normas municipales<sup>6</sup>, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley N° 27972, Ley de Municipalidades.

<sup>4</sup> Procedimiento aplicable tanto a las rectificaciones a pedido de parte, como a las rectificaciones efectuadas de oficio. En adelante, Ley de Municipalidades.

<sup>6</sup> "Artículo 39°.- **NORMAS MUNICIPALES** Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo".

De igual modo, el numeral 8 del artículo 9° de la Ley de Municipalidades establece que es atribución del Concejo Municipal aprobar las ordenanzas<sup>7</sup>; y, el artículo 13° del mismo cuerpo legal precisa que las sesiones del referido Concejo son públicas, salvo que se refieran a asuntos que puedan afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen<sup>8</sup>.

A mayor abundamiento, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha resaltado en el numeral 9 del listado para la toma de decisiones regulatorias<sup>9</sup> la importancia de que todas las partes interesadas tengan la opción de presentar sus puntos de vista, con procedimientos abiertos, transparentes y apropiados para su participación efectiva; en consecuencia, se trata de un procedimiento asociado estrechamente a los Principios de Participación Ciudadana y Transparencia, que se realiza teniendo en cuenta el bien común de los vecinos, formando parte del ejercicio de la función normativa de la entidad, cuyo debate y aprobación es de naturaleza pública.

En consecuencia, la información requerida por el recurrente es aquella que sirve de sustento para el proyecto de ordenanza, que es sometido a un público debate dentro del concejo municipal, en un procedimiento de emisión de normas municipales participativo y orientado al bien común de los vecinos, por lo que se concluye que su naturaleza es pública.

Lo antes expuesto, es concordante con lo establecido el artículo 3° de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, estableciendo que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”.

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”.*

Al respecto, de autos se advierte que la entidad únicamente precisó que la documentación requerida se encuentra dentro de la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 17° de la Ley de Transparencia sin justificar las consideraciones por las que se le atribuye dicha calificación, contrariamente a lo exigido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, la cual señala:

<sup>7</sup> Artículo 9°.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL Corresponde al concejo municipal:  
(...)

8. Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos.

<sup>8</sup> Artículo 13°.- SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL Las sesiones del concejo municipal son públicas, salvo que se refieran a asuntos que puedan afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen; pueden ser ordinarias, extraordinarias y solemnes.

<sup>9</sup> The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making  
(...)

9. Have all interested parties had the opportunity to present their views? Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government.

Disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>

*“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 consecuencia, por las consideraciones antes expuestas y teniendo en cuenta que la entidad no ha justificado la existencia del apremiante interés público para denegar la solicitud, corresponde la entrega de la información solicitada por el recurrente.

Finalmente, de conformidad con el artículo 30° 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 lo dispuesto por el artículo 6° y en el numeral 1 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353;

#### **SE RESUELVE:**



**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 00028-2019-JUS/TTAIP interpuesto por el ciudadano **JORGE EDMUNDO LÓPEZ CHAMPA**, **REVOCANDO** lo dispuesto en la Carta N° 044-2019-MML/SGC-FREI; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** que proceda a entregar al recurrente la información solicitada.



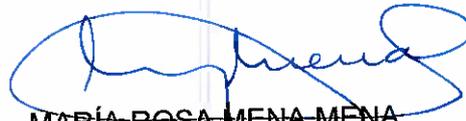
**Artículo 2.- SOLICITAR** a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información requerida al ciudadano **JORGE EDMUNDO LÓPEZ CHAMPA**.

**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.

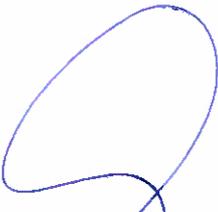


**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución al ciudadano **JORGE EDMUNDO LÓPEZ CHAMPA** y a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**, de conformidad con lo previsto en el numeral 16.1 del artículo 16° de la norma antes citada.

**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal Presidenta



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal

vp: uzb