



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010304642019

Expediente : 00472-2019-JUS/TTAIP
Impugnante : **VLÁDIK ALDEA CORREA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 16 de agosto de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00472-2019-TTAIP de fecha 16 de julio de 2019, interpuesto por **VLÁDIK ALDEA CORREA** contra la decisión contenida en el correo electrónico de fecha 1 de julio de 2019, emitida por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES** mediante la cual denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro N° 1096 de fecha 19 de junio de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de junio de 2019, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la Municipalidad Distrital de Miraflores que le informe si los estacionamientos ubicados en el exterior o fachada del edificio El Dorado en Miraflores¹ son de propiedad pública o privada, de conformidad con sus planos.

Mediante el correo electrónico de fecha 1 de julio de 2019, la entidad indicó que el pedido presentado por el recurrente no se encuentra bajo el amparo 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-PCM², debido a que supone la evaluación o análisis de los antecedentes del edificio en cuestión, a efectos de conocer el uso otorgado a su retiro y comparar esta información con la sección vial de la avenida La Mar.

Con fecha 16 de julio de 2019, el recurrente presentó su recurso de apelación contra la respuesta contenida en el referido correo electrónico, señalando que la información solicitada no está sujeta al régimen de excepciones al derecho de acceso a la información pública y es un dato objetivo que no requiere un análisis exhaustivo o complejo por parte de la entidad.

Mediante la Resolución N° 010104432019 de fecha 2 de agosto de 2019³, se admitió a trámite el recurso de apelación materia de análisis, requiriendo a la entidad la formulación de sus descargos, los cuales fueron presentados el 13 de agosto de 2019, manifestando que tanto el retiro como la berma lateral de la vía contigua al edificio reciben un uso de

¹ Ubicado en la avenida La Mar N° 422.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ Notificada a la entidad el 7 de agosto de 2019.

estacionamiento, y que el pedido presentado por el impugnante fue impreciso porque no especificó respecto a cuál de los dos estacionamientos deseaba obtener información.

Por otro lado, señaló que la información requerida supone una evaluación de los antecedentes del edificio y el estudio de títulos registrales, y que, en consecuencia, el pedido no se encontraba enmarcado en la Ley de Transparencia, porque el derecho de acceso a la información pública no exige que las entidades públicas realicen evaluaciones o análisis de la información existente, y que, más bien, constituye una consulta.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece que toda persona goza del 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”.

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° 043-2003-PCM⁴, establece que, en virtud del Principio de Publicidad, toda información que posea el Estado es de acceso ciudadano, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 10° de la Ley de Transparencia que “[l]as 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, cabe señalar que el artículo 13° del referido cuerpo normativo, modificado por el 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 Intereses⁵, dispone que “[l]a 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”. Además, dicho precepto contempla que “[e]sta Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad brindó una respuesta conforme a la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

En virtud del Principio de Publicidad, previsto en el artículo 3° de la Ley de Transparencia, el acceso a la documentación en poder de las entidades públicas es la regla, mientras que la reserva es la excepción, conforme al razonamiento expuesto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su sentencia recaída en el Expediente N° 05812-2006-HD/TC, en el que señala que:

⁴ En adelante, Ley de Transparencia.

⁵ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

"(...) un Estado social y democrático de Derecho se basa en el principio de publicidad (artículo 39º y 40º de la Constitución), según el cual los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todos los ciudadanos. Excepcionalmente el acceso a dicha información puede ser restringido siempre que se trate de tutelar otros bienes constitucionales, pero ello de[b]e ser realizado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad".

Concordante con ello, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, dicho colegiado estableció que: *"(...) la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción"* (subrayado añadido).

Ahora bien, respecto al presente caso, la entidad considera que la pretensión del recurrente, consistente en conocer si la propiedad de los estacionamientos ubicados en el exterior o en la fachada del edificio El Dorado son de titularidad pública o privada, corresponde a una consulta, la cual no está dentro del ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública.

A criterio de este colegiado, la solicitud debe ser interpretada de manera favorable a su tramitación y resolución, de conformidad con el principio de informalismo, reconocido en el artículo 1.6 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁶, de modo que su derecho de acceso a la información pública sea protegido.

Asimismo, el numeral 8 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información⁷ señala que toda persona encargada de la interpretación de un instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, *"(...) deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información"*, debiendo la autoridad pública que reciba una solicitud, de conformidad con la referida Ley, *"(...) realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la solicitud"*; igualmente, el numeral 24.1 de dicho instrumento establece que la autoridad pública tiene la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a la solicitud en forma precisa y completa.

En coherencia con lo anterior, el Tribunal Constitucional, sobre el principio pro persona, ha señalado en el Fundamento Jurídico 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-HD/TC que *"(...) 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"*.

En el mismo sentido, 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

⁶ "Art. IV. Principios del procedimiento administrativo
(...) 1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público (...)"

⁷ Aprobado por Resolución de Asamblea General de la Organización de Estados Americanos N° 2607 (XL-O/10).

donde solicita: a) que la demandada le informe si requirió las órdenes de compra 500711358, 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 oscura.

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 (...).

En virtud de este marco, la entidad debió comprender que el impugnante solicitó la reproducción de cualquier documentación bajo su tenencia o posesión que tratara sobre la titularidad pública o privada de la propiedad de los estacionamientos ubicados en el exterior o en la fachada del edificio El Dorado, descartándose su concepción como una consulta o petición, debido a que el recurrente no pidió a la entidad que evaluara o creara información, sino únicamente que le entregue la documentación relacionada a la propiedad de los estacionamientos existentes en dicho predio, que haya obtenido en el marco de sus competencias y que se encuentre en sus archivos o registros.

Por otro lado, la entidad ha sostenido que el pedido resulta impreciso porque no especificó si la información requerida trataba sobre el estacionamiento ubicado en el retiro o en la berma lateral del predio. Al respecto, es oportuno indicar que el recurrente no restringió su solicitud a solo uno de dichos espacios, por lo cual no cabe limitar los alcances de su pedido, sino comprender la referencia a ambos. Además, se debe señalar que el artículo 11° in fine de la Ley de Transparencia dispone que las entidades de la Administración Pública solicitan en un plazo de dos días hábiles la subsanación de las solicitudes de información pública cuando éstas no reúnan las formalidades necesarias⁸, lo cual se requiere al momento en que se evalúa la admisión a trámite. No obstante, la entidad no solicitó la referida subsanación en su debido momento, por lo que no es atendible su alegación ante esta instancia. En ese sentido, de acreditarse que la entidad tiene la información solicitada, debería proporcionar la documentación correspondiente tanto a la berma lateral a la vía como al retiro existente en el predio.

Luego de constatar que la solicitud presentada por el recurrente se encontraba amparada en la Ley de Transparencia, corresponde evaluar si existen documentos en los registros o archivos de la entidad que puedan determinar la titularidad pública o privada de la propiedad de los estacionamientos del edificio El Dorado. Sobre el particular, el plano de planta correspondiente a su primer piso provee información pertinente porque grafica si el predio en cuestión abarca áreas dedicadas a estacionamientos. En caso se verifique lo anterior, la berma lateral colindante no puede utilizarse como estacionamiento, debido a que el literal g) del artículo 215° del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 016-2009-MTC, establece que "[e]stá prohibido que los conductores estacionen los vehículos que conducen en los siguientes casos: (...) Frente a entradas de garajes y de estacionamientos públicos o a la salida de una vía privada".

⁸ "Artículo 11.- El plazo de atención de las solicitudes, su cómputo y la subsanación de requisitos. (...) En todo caso, la Entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud, transcurrido el cual, se entenderá por admitida".

En relación a los planos de planta, resulta oportuno analizar si las municipalidades distritales obtienen dichos documentos en el marco de sus competencias. De acuerdo al numeral 3.6.2 del artículo 79° de la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, Ley N° 27972⁹, dichos entes territoriales tienen competencia para otorgar licencias de construcción o edificación¹⁰. De acuerdo al artículo 25° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-Vivienda, los administrados deben presentar planos de arquitectura para obtener dichas autorizaciones.

Siguiendo el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Subgerencia de Licencias de Edificaciones Privadas de la entidad, aprobado por la Ordenanza N° 490/MM¹¹, los procedimientos administrativos para otorgar licencias de edificación en construcciones para fines de vivienda unifamiliar, multifamiliar o de uso mixto con vivienda exigen la presentación de planos de arquitectura (planta)¹².

En ese sentido, al constatar que el edificio El Dorado ha sido construido, la entidad cuenta con los planos de arquitectura de planta de dicho predio, presentados por el administrado que tramitó su licencia de edificación. Dichos planos grafican la distribución de los ambientes y espacios de cada piso. Así, el plano de planta del primer piso del edificio en mención brinda información sobre la existencia o no de estacionamientos dentro de su área de retiro, por lo que corresponden ser entregados por la entidad.

Cabe añadir que el plano de planta o de distribución también es presentado por el propietario del predio o su representante a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos para inscribir la declaratoria de fábrica, conforme se aprecia del Procedimiento N° 7 de su Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2004-JUS, a efectos de que una construcción (como una edificación total), tenga reconocimiento legal.

Si bien es cierto, de acuerdo al literal i) del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor¹³, los planos de distribución o de planta son obras del ingenio, ingresan al dominio público al presentarse en procedimientos administrativos (licencia de edificación y declaratoria de fábrica) como un requisito de los mismos.

Respecto a planos presentados por dos empresas a una municipalidad para cumplir con requisitos de un procedimiento administrativo, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su sentencia recaída en el Expediente N° 0644-2004-HD/TC indicó que "(...) no se trata de informaciones vinculadas al ámbito estrictamente particular o privado de quienes las proporcionan, sino a determinados requisitos exigibles en el ámbito de los procedimientos administrativos municipales seguidos ante la corporación municipal demandada. Siendo esto así, su carácter particular deja de ser tal, para convertirse en documentos con carácter público que no se encuentran exceptuados de reserva o protección legal alguna".

Además de entregar el plano de planta del primer piso del edificio El Dorado (que ayudará a determinar la existencia de estacionamientos en su retiro), la entidad debe

⁹ En adelante, Ley Orgánica de Gobiernos Locales.

¹⁰ "Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo

(...) 3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...) 3.6.3. Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica" (subrayado añadido).

¹¹ En adelante, TUPA de la entidad.

¹² Tal como se observa en los procedimientos número 9, 21 y 23 del TUPA de la entidad.

¹³ "Artículo 5.- Están comprendidas entre las obras protegidas las siguientes:

(...) i) Las ilustraciones, mapas, croquis, planos, bosquejos y obras plásticas relativas a la geografía, la topografía, la arquitectura o las ciencias".

proveer documentación sobre la titularidad pública o privada del área donde se encuentra el mencionado retiro, de modo que pueda obtener una respuesta completa a su pedido.

De acuerdo al numeral 3.5 del artículo 79° de la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, las municipalidades distritales tienen entre sus funciones exclusivas “[e]laborar y mantener el catastro distrital”. En el caso de la entidad, el artículo 107° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por la Ordenanza N° 2018/MM, establece que su Gerencia de Desarrollo Urbano y Medio ambiente es competente para “[c]onducir y monitorear el Catastro Urbano del distrito”. Por su parte, el artículo 112° del referido instrumento añade que la Subgerencia de Catastro está encargada de “(...) mantener y actualizar el catastro del distrito, así como del proceso de suministro de la información catastral a los usuarios”.

Respecto al catastro urbano municipal, el artículo 19° de la Resolución Ministerial N° 155-2006-VIVIENDA, por medio de la cual se aprobaron normas técnicas y de gestión reguladoras del catastro urbano municipal, establece que “[e]l catastro urbano es el inventario de los bienes inmuebles, infraestructura y mobiliario urbano de una ciudad, debidamente clasificado en sus aspectos físicos, legales, fiscales y económicos” (subrayado añadido), mientras que su artículo 20° refiere que el mencionado catastro está conformado por los componentes catastrales urbanos y prediales. Sobre estos últimos componentes, el artículo 34° de dicho cuerpo normativo dispone que los aspectos de orden legal del catastro urbano municipal “(...) consiste[n] en la identificación de tenencia del predio, sea esta posesión o propiedad, sea individual o condominio, sea atribuible a persona natural o jurídica”.

Por otro lado, de acuerdo al numeral 4 del artículo 14° de la Ley N° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, el catastro consiste en “(...) el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito, y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio de la República, a los cuales se les asigna un Código Único Catastral con referencia al titular o titulares del derecho de propiedad del predio”, añadiendo que “[e]l catastro proporcionará a los usuarios información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio, mediante su interconexión con el Registro de Predios”.

En consecuencia, al observarse que la entidad, en el marco de sus competencias, mantiene el catastro urbano municipal mediante el cual conoce la titularidad pública o privada de los predios ubicados en su jurisdicción, corresponde que entregue un documento en el que quede constancia de quién es el propietario del área de retiro ubicado en el edificio El Dorado o, de existir, de los estacionamientos localizados en dicho espacio.

Por lo expuesto, al contar con los planos de planta de los edificios construidos en su jurisdicción, así como con información sobre la propiedad de dichos predios, no es aplicable el artículo 13° de la Ley de Transparencia, en tanto la documentación requerida y que la entidad debe entregar no implica su creación o análisis, sino su búsqueda en los registros o archivos que mantiene, por lo que corresponde estimar el presente recurso de apelación.

Finalmente, en virtud a lo dispuesto por el artículo 30° del Reglamento de la Ley de Transparencia, 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 un acto contrario a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° y el numeral 1 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353, así como por el numeral 111.2 del artículo 111° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS¹⁴.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **VLÁDIK ALDEA CORREA** contra la decisión contenida en el correo electrónico de fecha 1 de julio de 2019, emitida por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES**.

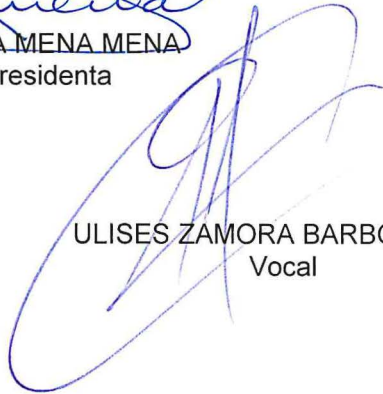
Artículo 2.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° de la Ley N° 27444.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **VLÁDIK ALDEA CORREA** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

Artículo 4.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).


MARIA ROSA MENA MENA
Vocal Presidenta


PEDRO CHILET PAZ
Vocal


ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

Vp: mmmm/ttaip17

¹⁴ En adelante, Ley N° 27444.

