



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010301322020

Expediente : 01027-2019-JUS/TTAIP
Recurrente : **ANGELA CRISTINA JIMENEZ VASQUEZ**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 31 de enero de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 01027-2019-JUS/TTAIP de fecha 12 de noviembre de 2019, interpuesto por **ANGELA CRISTINA JIMENEZ VASQUEZ** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES** con Registro N° 58305-2019 de fecha 26 de octubre de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de octubre de 2019, el recurrente solicitó a la entidad copia simple de los actuados en el expediente de subsanación de las observaciones registrales del Título N° 2018-2177804 SUNARP, para la inscripción de oficio de la habilitación urbana de la urbanización Virgen del Rosario del Distrito de San Martín de Porres.

Con fecha 12 de noviembre de 2019, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis al considerar denegada su solicitud por no mediar respuesta dentro del plazo legal.

Mediante la Resolución N° 010100972020¹ se admitió a trámite el recurso impugnatorio presentado por la recurrente, solicitando a la entidad la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos, de ser el caso, sin que a la fecha se haya recibido alegato alguno.

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

¹ Notificada a la entidad el 22 de enero de 2020.

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.

Además, el artículo 10° de la Ley N° 27806, 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, el numeral 2 del artículo 17 de la ley de Transparencia establece que no podrá ejercerse el derecho de acceso a la información pública respecto de la información protegida entre otros por el secreto tributario regulado por el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

En dicho marco, el artículo 85° del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo N° 133-2013-EF³, establece que tendrá carácter de información reservada, y únicamente podrá ser utilizada por la Administración Pública, para sus fines propios, la cuantía, la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o cualquier otro dato relativo a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros.

Por su parte el artículo 18° de la Ley de Transparencia establece que los casos de excepción previstos en dicha ley son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental y el artículo 5° del reglamento de dicha ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁴ precisa que en los casos de denegatoria las entidades de la Administración Pública deberán basarse obligatoriamente en razones de hecho y en las excepciones de ley.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada se encuentra protegida por la reserva tributaria conforme al numeral 2 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

En concordancia con el mencionado numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, el principio de publicidad contemplado en el artículo 3° de la Ley de Transparencia, señala que toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

Además, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, señaló que:

"[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no lo sea solicitada,

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Código Tributario.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental." (subrayado agregado)

De allí que, el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú y desarrollado a nivel legal, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo que su ley de desarrollo constitucional, la Ley de Transparencia, indique lo contrario.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC que *"la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción"*.

Esto implica que, para justificar adecuadamente dicha negativa y, en consecuencia, desvirtuar el principio de máxima divulgación o publicidad que rige sobre toda la información que la entidad haya creado, obtenido o que se encuentre en su posesión o bajo su control, la Administración Pública tiene la obligación de brindar una *"motivación cualificada"*, como señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

"6. Al no haberse fundamentado aunque sea mínimamente, las razones por las cuales el derecho a la privacidad de don Humberto Elías Rossi Salinas justificaría que dicha información se mantenga en reserva, es evidente que el proceder del ad quem ha sido arbitrario más aún si se tiene en consideración en virtud del mencionado principio de máxima divulgación, que la información almacenada en los registros de la Administración se presume pública; por tanto la destrucción de tal presunción requiere de una motivación cualificada en atención al carácter restrictivo con que dichas excepciones deben ser interpretadas". (subrayado agregado)

Además, en caso un documento contenga cierta información protegida por las excepciones de la Ley de Transparencia conforme a lo antes expuesto, esta debe separarse o tacharse, a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, conforme al artículo 19° de la referida norma, que señala:

"En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento."

Asimismo, con relación a los gobiernos locales, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 26° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar que *"La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444 (...)"* (subrayado agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

Igualmente, el artículo 118° in fine de la referida ley establece que *"El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información"*

debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia" (subrayado agregado).

En ese sentido, de las normas y los pronunciamientos expuestos por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública, entre las que se incluyen a los gobiernos locales, es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículo 15° a 17° de la Ley de Transparencia, constituye un deber de las entidades acreditar dicha condición debido a que poseen la carga de la prueba.

De la revisión de autos se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad copia simple de los actuados en el expediente de subsanación de las observaciones registrales del Título N° 2018-2177804-SUNARP, para la inscripción de la habilitación urbana de la urbanización Virgen del Rosario en el Registro de Propiedad Inmueble de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos; no obstante, la entidad no le brindó respuesta dentro del plazo legal ni presentó sus descargos a esta instancia.

Conforme se puede apreciar para la inscripción de la habilitación urbana en el Registro de Propiedad Inmueble se exige diversos tipos de documentos entre los cuales resaltan algunos de naturaleza eminentemente pública, como son: el Formulario Único de Habilitación Urbana - FUHU presentado ante la municipalidad distrital o provincial en el caso del cercado, con el sello de su recepción y el número de expediente asignado o los planos de ubicación y localización del terreno, y de trazado y lotización presentados ante la Municipalidad respectiva, entre otros; información que no se encuentra contemplada en algún supuesto de excepción establecida en la Ley de Transparencia.

Con relación a la publicidad registral, el artículo 2012° del Código Civil establece que *"Se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones"*, siendo esta presunción *"iuris et de iure"* que no admite prueba en contrario, es decir, ninguna persona podrá alegar desconocimiento de la información que se encuentra inscrita en los Registros Públicos, incluyendo aquella contenida en las partidas, tomos, fichas, asientos, títulos y toda aquella archivada que diera o no mérito para inscripción.

Concordante con dicha norma, el artículo I *"Publicidad Material"* del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos⁵, señala que *"El Registro otorga publicidad jurídica a los diversos actos o derechos inscritos."* Añade el artículo II *"Publicidad Formal"* que *"El Registro es Público. La publicidad registral formal garantiza que toda persona acceda al conocimiento efectivo del contenido de las partidas registrales y, en general, obtenga información del archivo Registral."*

En tal sentido, por el Principio de Publicidad, toda persona tiene el derecho de acceder a la información y documentación que se encuentra registrada y en posesión de dicha entidad, la cual versa sobre determinados bienes y derechos objeto de protección jurídica, entre otros, el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles.

Cabe anotar que de conformidad con lo previsto por el artículo 5° del Reglamento de Inscripciones de Registro de Predios de la Superintendencia

⁵ Aprobado mediante la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN.

Nacional de Registros Públicos⁶, la partida registral contiene la información del *Antecedente Dominial*, esto es los nombres del actual y anteriores propietarios del bien o si este deriva de un inmueble de mayor extensión, la *Descripción del Predio* en el que se anotan las características físicas como la ubicación geográfica, área y linderos, los *Títulos de Dominio* que corresponden a las transferencias del derecho de propiedad, las *Cargas y Gravámenes* respecto de las afectaciones judiciales y extrajudiciales como son los embargos, hipotecas o medidas cautelares, así como las *Cancelaciones* en las que se anotan los levantamientos de las referidas afectaciones. En ese sentido, la información contenida en una partida registral no solo corresponde a la descripción del inmueble, sino que contiene datos relacionados con otros derechos personales y reales sobre el respectivo predio.

En consecuencia, dado que los documentos que sustentan la inscripción y que han sido solicitados por el recurrente contienen información pública, corresponde la entrega de la información requerida, debiendo proceder la entidad con el tachado de la información protegida por la reserva tributaria, si fuera el caso.

Adicionalmente, el artículo 10° de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de entregar la información requerida, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

En el mismo sentido, el artículo 13° de la referida ley precisa que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuentan o tienen la obligación de contar.

Además, conforme al artículo 3° de la Ley de Transparencia antes mencionado, la información que la Administración Pública genera, posea o tenga en su poder se rige por el principio de máxima publicidad, por el cual se presume de naturaleza pública y la restricción tiene que fundamentarse en las excepciones contempladas expresamente en dicha norma.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Gomes Lund y otros (Guerrilla do Araguaia) Vs. Brasil", estableció que el principio de máxima divulgación exige que toda información se presuma pública y que el Estado tiene la carga de probar en toda denegatoria de información cuáles son las razones que impiden su divulgación. En efecto, la Corte sostuvo:

"230. Asimismo, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información."⁷ (subrayado agregado)

Finalmente, en el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile señaló que *"en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan*

⁶ Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP/SN.

⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil". Sentencia de 24 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Párrafo 230.

por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones⁸.

En ese sentido, la información que la Administración Pública posee o está obligada a poseer, como regla, tendrá carácter público, salvo que la entidad fundamente su negativa conforme a los parámetros antes expuestos.

Teniendo en cuenta ello, y dado que la entidad no negó la existencia de la información requerida, ni señaló que no tenía la obligación de poseerla, que asimismo no invocó ninguna causal de excepción, pese a que posee la carga de la prueba, y que la información solicitada tiene carácter público al no haberse desvirtuado respecto de esta el Principio de Publicidad, corresponde que la entidad la entregue y en caso la información requerida contenga información protegida por las excepciones previstas en la Ley de Transparencia, la entidad debe poner en conocimiento del recurrente dicha circunstancia de manera clara y precisa.

En efecto, dicho procedimiento ha sido dispuesto por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6 al 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, pues si bien en dicho caso se analiza la entrega de la ficha personal de una servidora pública que contiene datos íntimos, el procedimiento de tachado dispuesto por el referido colegiado resulta relevante para proteger la reserva tributaria:

“6. De autos se advierte que la ficha personal *requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.*

7. No solamente no existe razón para limitar la entrega de información referida a las cualificaciones relevantes que fueron decisivas para la contratación de un empleado en la Administración Pública, sino que, hacerlo, desincentivar la participación ciudadana en la fiscalización de la idoneidad del personal que ingresa a ella.

8. Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.

9. Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su

⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párrafo 92.

divulgación. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción". (subrayado agregado)

Siendo esto así, la existencia de algunos datos protegidos por la reserva tributaria no debe ser impedimento para que las entidades puedan garantizar el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos, siendo perfectamente compatible cautelar dicho derecho y al mismo tiempo, proteger la reserva tributaria de terceros.

Finalmente, en virtud a lo dispuesto en el artículo 35° 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 presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con el artículo 6° y en 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 **ANGELA CRISTINA JIMENEZ VASQUEZ**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública y; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES** que entregue la información solicitada, previo pago del costo de reproducción y, conforme a los considerandos expuestos.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

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 **ANGELA CRISTINA JIMENEZ VASQUEZ** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18° de la norma antes citada.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

PEDRO ANGEL CHILET PAZ
Vocal Presidente

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal

vp:mmm/derch

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

