



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020301622020

Expediente : 00174-2018-JUS/TTAIP
Impugnante : **GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA**
Entidad : **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS PANTANOS DE VILLA -
PROHVILLA**
Sumilla : Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 24 de julio de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00174-2018-JUS/TTAIP de fecha 12 de junio de 2018, interpuesto por **GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS PANTANOS DE VILLA - PROHVILLA** con fecha 28 de mayo de 2018.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de mayo de 2018, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad que se remita a su correo electrónico información respecto a: *“(..). planes operativos institucionales desde el año 2010 al 2016 así como planes de trabajo desde el año 2010 al 2016, esto a fin de construir la investigación en los pantanos de Villa. Asimismo, los planes de vigilancia en la ZRE restauración esencial desde el año 2015 - 2017”*.

Con fecha 12 de junio de 2018 la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud de acceso a la información pública en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante Resolución N° 020101742020 de fecha 9 de julio de 2020¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos. Al respecto, la entidad remitió el mencionado expediente y los respectivos descargos a esta instancia con fecha 23 de julio de 2020, a través de documento con Hoja de Trámite N° 025531-2020MSC, en el cual la entidad señala que emitió respuesta a la solicitud a través del Oficio N° 229-2018-MML-PROHVILLA-DT de fecha 13 de junio de 2018, en el cual se indicó que *“(..). los*

¹ Resolución notificada con fecha 22 de julio de 2020.

planes operativos institucionales de PROHVILLA, deben ser publicados en el Portal de Transparencia Estándar, sin embargo solo se encuentra en ella el referido al año 2011; y de los periodos 2017 y 2018; los mismos que puede obtener de la referida página que tienen carácter y uso oficial (...)” y que los demás planes requeridos no han sido emitidos por no constituir documentos normativos de gestión.

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.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 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.

Asimismo, el artículo 10 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Transparencia regula 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 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.

Añade, el primer párrafo del artículo 18 del mismo cuerpo normativo que los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la solicitud de acceso a la información pública fue atendida conforme a ley.

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 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

² En adelante, Ley de Transparencia.

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”.

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, el artículo 3 de la Ordenanza N° 838 de la Municipalidad Metropolitana de Lima establece que: *“La Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa - PROHVILLA es un Organismo Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica de Derecho Público y autonomía administrativa, económica y técnica, encargada de la gestión y administración de la Zona de Reglamentación Especial Pantanos de Villa”.*

Aunado a ello, el artículo 6 de la misma norma estipula que *“PROHVILLA se rige por la Ordenanza N° 184-98 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, su Estatuto, su Reglamento de Organización y Funciones, y en lo pertinente por la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y demás disposiciones legales que le sean aplicables”.*

Ahora bien, la recurrente solicitó la entrega de información vinculada a diversos planes de la entidad, emitidos entre los años 2010 al 2017. Al respecto, la entidad refiere que a través del Oficio N° 229-2018-MML-PROHVILLA-DT, con fecha 13 de junio de 2018 se dio respuesta a la solicitud de acceso a la información, indicándole a la recurrente que puede obtener los planes operativos institucionales de los años 2011, 2017 y 2018 del portal de transparencia estándar de la entidad. De otro lado, precisa que los planes de trabajo y de vigilancia no son documentos normativos de gestión institucionales, por lo que no han sido emitidos por la entidad.

Sobre el particular, se observa de autos que el Oficio N° 229-2018-MML-PROHVILLA-DT se notificó a la recurrente cuando ya se había vencido el plazo de diez (10) días hábiles regulado por el literal b) del artículo 11 de la Ley de Transparencia; es decir, de manera extemporánea.

Sin perjuicio de ello, se advierte de autos que la entidad no ha manifestado y acreditado que la documentación solicitada se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, por lo cual 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, respecto a **los planes operativos institucionales desde el año 2010 al 2016**, la entidad se ha limitado a señalar que la recurrente puede obtener los planes operativos institucionales de los años 2011, 2017 y

2018 del Portal de Transparencia Estándar, sin informar de manera clara y precisa si aprobó o no planes operativos institucionales en el año 2010 y durante los años 2012 al 2016. Al respecto, cabe precisar que la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, vigente a la fecha de presentación de la solicitud de la recurrente, regula la obligación de las entidades de emitir el Plan Operativo Institucional, tal como se cita a continuación:

“Artículo 71.- Planes y Presupuestos Institucionales, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo

(...)

71.2 El Presupuesto Institucional se articula con el Plan Estratégico de la Entidad, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, a través de los Planes Operativos Institucionales, en aquellos aspectos orientados a la asignación de los fondos públicos conducentes al cumplimiento de las metas y objetivos de la Entidad, conforme a su escala de prioridades.

71.3 Los Planes Operativos Institucionales reflejan las Metas Presupuestarias que se esperan alcanzar para cada año fiscal y constituyen instrumentos administrativos que contienen los procesos a desarrollar en el corto plazo, precisando las tareas necesarias para cumplir las Metas Presupuestarias establecidas para dicho período, así como la oportunidad de su ejecución, a nivel de cada dependencia orgánica.” (subrayado nuestro)

Aunado a la obligación de emitir planes operativos institucionales por parte de la entidad, y con relación a la información sobre la gestión de las entidades del Estado que debe ser publicada en los portales de transparencia³, cabe señalar que el artículo 1 de la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP - Lineamientos para la Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública⁴, señala que dicha norma tiene por objeto establecer los lineamientos y formatos estándares de información obligatoria a difundir, precisándose en el numeral 2 del Anexo a dicha directiva, que se debe publicar lo siguiente:

“Políticas Nacionales, PESEM (Plan Estratégico Sectorial Multianual), PEI (Plan Estratégico Institucional) POI (Plan Operativo Institucional), Plan de Desarrollo Regional/Local Concertado, POI (Plan Operativo Informático), PEGE (Plan Estratégico de Gobierno Electrónico) y PETI (Plan Estratégico de Tecnología de la Información)”.

Asimismo, la citada normativa establece en el caso específico del Plan Operativo Institucional, que su periodicidad de publicación en el Portal de Transparencia Estándar es anual y/o cuando exista modificación del mismo.

A mayor abundamiento, el artículo 14 de la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP establece que, en el supuesto de que las entidades no cuenten con información obligatoria de publicación en el Portal de Transparencia Estándar, deben publicar un Aviso de Sinceramiento, que es una comunicación breve sobre las razones por las cuales no puede cumplir con la publicación. Esta comunicación debe contar con la fecha, firma y sello del responsable de la unidad orgánica poseedora de la información.

³ Mediante Decreto Supremo N° 063-2010-PCM se aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública.

⁴ Aprobada por Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM de fecha 17 de febrero de 2017.

En el presente caso, se observa que la entidad ha publicado en su portal de transparencia estándar (<http://prohvilla.munlima.gob.pe/transparencia.html>)⁵ el Plan Operativo Institucional del año 2011, sin haber publicado los avisos de sinceramiento correspondientes al año 2010 y durante los años 2012 al 2016.

Sobre el particular, este Colegiado considera que al tener la obligación legal de elaborar los documentos requeridos en la solicitud de acceso a la información pública, e incluso publicarlo en su Portal de Transparencia Estándar, la entidad debía: i) acreditar que dichos documentos no se habían producido, mediante el requerimiento efectuado a la unidad orgánica poseedora de la información, la cual debía indicar efectivamente que los planes operativos anuales no se emitieron en los años requeridos por la recurrente⁶; y ii) en caso la unidad orgánica poseedora de la información afirme que no se emitieron los documentos, señale de manera clara y precisa las razones por las cuales no se han emitido, teniendo en cuenta la obligación legal de que los planes se generen.

En cuanto a ello, es importante tener en consideración que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información clara, precisa, oportuna y completa, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC, en el cual dicho Colegiado señaló lo siguiente:

“(...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”. (subrayado agregado)

En el caso de autos, la entidad no ha acreditado haber requerido los documentos solicitados a la unidad orgánica correspondiente, ni tampoco ha informado de manera clara y precisa que no cuenta con los mismos y las razones por las

⁵ Consulta realizada con fecha 24 de julio de 2020.

⁶ Conforme al Precedente Vinculante emitido por este Tribunal en el Expediente N° 0038-2020-JUS/TTAIP y publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020 y en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el siguiente enlace: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/Resolucio%CC%81n-N%C2%B0-010300772020.pdf>., “cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la información 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 agregado).

cuales no cuenta con los mismos; por lo que no ha acreditado debidamente su inexistencia.

Adicionalmente, en el caso de autos se observa que la entidad no remitió a la recurrente el Plan Operativo Institucional del año 2011, aun cuando reconoce que el mismo está publicado en su Portal de Transparencia Estándar. Al respecto, cabe precisar que el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁷, dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información se tendrá por satisfecho con la comunicación por escrito al interesado, del enlace o lugar dentro del Portal de Transparencia que la contiene; sin embargo, en el presente caso se aprecia de autos que la entidad no comunicó a la recurrente algún enlace dentro de su portal donde estuvieran contenidos los planes operativos institucionales mencionados.

De otro lado, en lo que concierne a los **planes de vigilancia en la ZRE desde el año 2015 al 2017**, es pertinente considerar lo dispuesto por la Ordenanza N° 1845, Ordenanza sobre la Zona de Reglamentación Especial (ZRE) de los Pantanos de Villa, publicada con fecha 22 de diciembre de 2014.

Sobre el particular, el artículo II del Título Preliminar de la mencionada norma establece lo siguiente:

“Artículo II.- El objetivo de la presente Ordenanza es promover la conservación del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa, regular las actividades urbanas y los distintos usos de suelo a ser desarrolladas en su entorno de influencia, estableciendo mecanismos de gestión ambiental, de control, así como de participación vecinal a fin que éstos se desenvuelvan de manera armónica con la preservación de dicha área.”

Asimismo, el artículo 54 de la citada norma menciona lo siguiente:

“Artículo 54.- PROHVILLA elaborará Planes Anuales de Vigilancia Ambiental a ser aplicados en la ZRE, los cuales se implementarán en coordinación con las autoridades ambientales competentes.”

De ello, se desprende la obligación por parte de la entidad de emitir los Planes Anuales de Vigilancia a ser aplicados en la ZRE. Sin embargo, la entidad señaló a la recurrente que estos planes no han sido emitidos por no constituir documentos normativos de gestión; siendo que no ha acreditado haber requerido los documentos solicitados a la unidad orgánica correspondiente a fin de verificar si se ha cumplido con la obligación legal de emitir los mismos, ni tampoco ha informado de manera clara y precisa las razones por las cuales no cuenta con los mismos, por lo que no ha acreditado debidamente su inexistencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación en **los extremos referidos a los Planes Operativos Institucionales y Planes Anuales de Vigilancia**, ordenando a la entidad que brinde la información pública requerida por la recurrente, o en su defecto, le otorgue una respuesta de manera clara y precisa respecto a la inexistencia de la información solicitada y las razones por las cuales no se emitió.

En lo referido a **los planes de trabajo de los años 2010 a 2016** solicitados por la recurrente, resulta importante destacar que el tercer párrafo del artículo 13 de

⁷ En adelante el Reglamento de la Ley de Transparencia.

la Ley de Transparencia prescribe 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 ese sentido, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos del 6 al 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05104-2011-PHD/TC, vinculada con la inexistencia de documentación, conforme el siguiente texto:

6. *“En el caso, atendiendo a que lo pretendido por la recurrente es acceder a las imágenes de las personas que ingresaron al Edificio Javier Alzamora Valdez el día 11 de setiembre de 2008, esto es hace más de tres años y siendo presumible que dichas imágenes ya no pudiesen existir, en uso de la atribución conferida por el artículo 119º del Código Procesal Constitucional, este Tribunal solicitó, mediante resolución del 6 de marzo de 2012 remitida al Jefe de la Oficina de Administración Distrital de la Corte Superior de Justicia de Lima, que se sirva informar si aún contaban con las imágenes.*
7. *En dicho contexto, con fecha 26 de marzo de 2012 se ha recibido el Oficio N.º 592-2012-GAD-CSJLI/PJ, mediante el cual don César Luis Lainez Lozada Puente Arnao, en su condición de Gerente de Administración de la Corte Superior de Justicia de Lima, remite el informe del Secretario de la Oficina Desconcentrada de Control de la Magistratura, quien precisa que es imposible “(...) atender lo solicitado (...) toda vez que del Informe emitido por la Licenciada Brigitte Bardón Ramos, Responsable de la Unidad de Sistemas de la ODECMA, se advierte que los DVR’S graban los videos con una antigüedad máxima de más o menos un mes, pasado ese tiempo se borran automáticamente, debido a que no se cuenta con un disco duro de mayor capacidad (...).”*
8. *Sobre el particular este Colegiado no puede más que otorgar a la comunicación antes consignada el carácter de declaración jurada, y la correlativa presunción de validez, a menos que se demuestre lo contrario.*
9. *En consecuencia no habiéndose acreditado la existencia de la información que la recurrente solicita que se le proporcione, la demanda no puede ser estimada”. (subrayado nuestro)*

En sintonía a lo expuesto, la entidad ha comunicado de manera escrita a la recurrente que no ha emitido dichos planes de trabajo, siendo además que no obra en autos información que permita evidenciar la obligación de generar los mismos. En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de apelación en el extremo referido a los planes de trabajo de los años 2010 a 2016.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 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.

Por los considerandos expuestos y de conformidad con lo dispuesto por 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 en parte el recurso de apelación presentado por **GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA** y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS PANTANOS DE VILLA - PROHVILLA** que entregue la información pública solicitada por la recurrente en los extremos referidos a los Planes Operativos Institucionales desde el año 2010 al año 2016 y los Planes Anuales de Vigilancia de los años 2015 a 2017; caso contrario, deberá comunicarle de forma clara, precisa, completa y veraz acerca de su inexistencia, conforme los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS PANTANOS DE VILLA - PROHVILLA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de dicha información a **GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA**.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por **GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS PANTANOS DE VILLA - PROHVILLA**, en el extremo referido a los Planes de Trabajo de los años 2010 a 2016.

Artículo 4.- 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 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **GLENDY MAYBETH LEÓN SULCA** y a la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS PANTANOS DE VILLA - PROHVILLA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

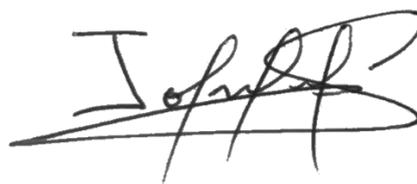
Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidenta



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: vlc