



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

PRIMERA SALA

Resolución N° 010200952020

Expediente : 00431-2018-JUS/TTAIP
Impugnante : **LEONIDAS ROCA VILCA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**
Sumilla : Declara improcedente recurso de apelación

Miraflores, 16 de noviembre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00431-2018-JUS/TTAIP¹ de fecha 23 de noviembre de 2018, interpuesto por **LEONIDAS ROCA VILCA**², contra la Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI³, notificada el 20 de noviembre de 2018, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**⁴ denegó la solicitud del recurrente de fecha 6 de noviembre de 2018, registrada con D.S. N° 357802-2018.

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Resolución Suprema N° 190-2018-JUS, publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 20 de diciembre de 2018, se designaron a los vocales de la Primera Sala del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante Tribunal de Transparencia, existiendo a la fecha un elevado número de expedientes administrativos por resolver, los cuales ingresaron a trámite con anterioridad a la conformación de este Tribunal, habiéndose dispuesto su atención de forma progresiva;

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;

¹ Es oportuno señalar que el recurso de apelación materia de análisis fue presentado durante la vigencia del Decreto Supremo N° 043-2003-PCM que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como del Decreto Supremo N° 06-2017-JUS que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; en ambos casos, al ser actualizados a través del Decreto Supremo N° 021-2019-JUS y Decreto Supremo N° 04-2019-JUS respectivamente, los cuales no variaron el contenido de los artículos materia del presente pronunciamiento, sino únicamente su numeración dentro del nuevo texto único ordenado; en tal sentido, para una mejor comprensión, para efectos de la presente resolución los artículos, numerales y literales citados serán los actualmente vigentes.

² En adelante, el recurrente.

³ Carta a la cual se adjuntó los Memorandos N° 1049 y 1072-MML-GDU-SPHU de fechas 12 y 16 de noviembre de 2018 e Informe N° 596-2018-MML-GDU-SPHU-AL de fecha 8 de noviembre del mismo año.

⁴ En adelante, la entidad.

Que, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS⁵ 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 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 Intereses⁶, precisa que corresponde a este Tribunal 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 el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁷;

Que, en el presente caso el recurrente con fecha 6 de noviembre de 2018, presentó ante la entidad su solicitud, requiriendo "(...) copia del Informe N° 0202-2018-MML-IMP-DE/MCA de fecha 17.10.2018", contenida en la Carta N° 709-2018-MML-GDU-SPHU, documento a través del cual el "(...) Instituto Metropolitano de Planificación realizó observaciones relacionadas a su requerimiento de cambio de zonificación de Zona de Parque Zonal (PZ) a Industria Liviana (I2), del predio ubicado en la Av. Portillo Grande, Parcela Lote 3, Código Catastral 8, Proyecto Predios de Lurín (Sector Pucará), distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima (...) para la fabricación de estructuras metálicas, de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza N° 2086-MML".

Que, mediante la Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI, notificada el 20 de noviembre de 2018, la entidad deniega la información solicitada al recurrente, argumentando que la información se encuentra dentro de las excepciones contenida en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia;

Que, con fecha 22 de noviembre de 2018, el recurrente interpone recurso de apelación contra Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI, alegando que la misma es información pública;

Que, de autos se observa que la información materia de la solicitud fue generada por el propio recurrente, pues de la revisión de la documentación adjunta al recurso de apelación⁸, se advierte que lo requerido es un informe que observa su pedido de cambio de zonificación de Zona de Parque Zonal a Industria Liviana, es decir, solicita información sobre un procedimiento administrativo generado por el mismo, requerimiento que constituye el ejercicio del derecho de acceso al expediente administrativo previsto en la Ley N° 27444;

Que, sobre lo antes señalado, debemos precisar que la norma antes anotada ha incorporado el "*Principio de acceso permanente*" en el numeral 1.19 del artículo IV del Ley N° 27444, en el cual se establece que "[l]a autoridad administrativa está obligada a facilitar información a los administrados que son parte en un procedimiento administrativo tramitado ante ellas, para que en cualquier momento del referido procedimiento puedan conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicho procedimiento, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia" (el subrayado es nuestro);

⁵ En adelante, Ley de Transparencia.

⁶ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

⁷ En adelante, Ley N° 27444.

⁸ Recurso impugnatorio elevado a esta instancia el 23 de noviembre de 2018 con Oficio N° 857-2018-MML-SGC-STD.

Que, el cuarto párrafo del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁹, señala el ámbito de aplicación de la referida normativa, dispone que “[e]l derecho de las partes de acceder a la información contenida en expedientes administrativos se ejerce de acuerdo a lo establecido en el Artículo 160° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de la vía procesal que el solicitante de la información decida utilizar para su exigencia en sede jurisdiccional”; en tal sentido, existe una diferencia entre el acceso a la información pública y el acceso al expediente administrativo propio en curso dentro de las administración pública;

Que, en esa línea el inciso 171.1 del artículo 171 de la Ley N° 27444 que recoge actualmente el texto del citado artículo 160 de la norma previa señala que “Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas (...);”

Que, el inciso 171.2 del referido artículo, la forma de realizar el pedido de información por derecho de acceso al expediente “El pedido de acceso al expediente puede hacerse verbalmente, sin necesidad de solicitarlo mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública, siendo concedido de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental”. (el subrayado es nuestro);

Que, conforme se advierte de las referidas normas, el derecho de acceso a la información pública tiene un contenido distinto al derecho de acceso al expediente administrativo, correspondiendo este último al ejercicio del derecho de defensa de un administrado en cualquier procedimiento administrativo en el que es o ha sido parte, al mantener un interés legítimo, directo, prioritario y efectivo en acceder a la información relacionada directamente con el administrado o sus intereses, por lo que goza de una protección especial, directa, rápida y eficaz;

Que, en este sentido, el derecho de acceso al expediente no tiene las restricciones ni los condicionamientos previstos por el derecho de acceso a la información pública, respecto de las excepciones, plazos y requisitos previstos en la Ley de Transparencia, que está concebida para terceros ajenos que no tienen un acceso directo e inmediato a un expediente administrativo;

Que, consecuentemente la solicitud de información presentada por el recurrente no corresponde ser tramitada como una solicitud de acceso a la información pública, sino como un requerimiento de información en ejercicio del derecho de acceso al expediente administrativo;

Que, siendo así, debemos tener en cuenta lo dispuesto por el numeral 93.1 del artículo 93 de la Ley N° 27444, el cual establece que el órgano que se estime incompetente para la tramitación o resolución de un asunto remite directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con conocimiento del administrado;

Que, en virtud de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo N° 1353, corresponde a este Tribunal resolver los recursos de apelación en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, no

⁹ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

siendo competente para conocer y/o emitir pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión de la recurrente, por lo que corresponde declarar improcedente el recurso de apelación de fecha 22 de noviembre de 2018, registrado con D.S. N° 378361-2018;

Que, en consecuencia, de conformidad con los numerales 111.1 y 111.2 del artículo 111° de la Ley N° 27444, con votación en mayoría;

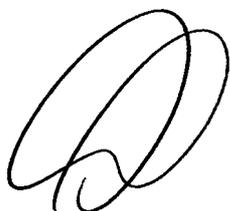
SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR IMPROCEDENTE el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 00431-2018-JUS/TTAIP de fecha 23 de noviembre de 2018, interpuesto por **LEONIDAS ROCA VILCA**, contra la Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI, notificada el 20 de noviembre de 2018, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** denegó la solicitud del recurrente de fecha 6 de noviembre de 2018, registrada con D.S. N° 357802-2018.

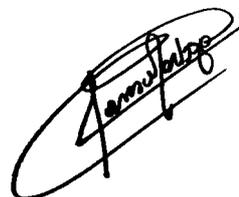
Artículo 2.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública **REMITIR** a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** la documentación materia del presente expediente, para su conocimiento y fines pertinentes, de acuerdo a su competencia.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a la **LEONIDAS ROCA VILCA** y a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley N° 27444.

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



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: uzb

VOTO SINGULAR DE LA SRA. VOCAL MARÍA ROSA MENA MENA

En el caso de autos, en el marco de las funciones asignadas en el numeral 3 del artículo 10° – D del Decreto Supremo N° 011-2018-JUS¹⁰, considero que el recurso de apelación, interpuesto por **LEONIDAS ROCA VILCA**¹¹, contra la Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI¹², notificada el 20 de noviembre de 2018, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**¹³ denegó la solicitud del recurrente de fecha 6 de noviembre de 2018, registrada con D.S. N° 357802-2018, debe ser **ADMITIDO** por las siguientes razones:

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 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS¹⁴, 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 literal b) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, modificada 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 Intereses¹⁵, señala que la entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de las excepciones de ley, en tanto, el literal d) del mismo texto dispone que de no mediar respuesta en el referido plazo, el solicitante puede considerar denegado su pedido;

Que, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1353, 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 dicha instancia 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-JUS¹⁶, en materia de transparencia y acceso a la información pública;

¹⁰ "Artículo 10-D.- Funciones de los Vocales
El vocal tiene las siguientes funciones:
(...)

3) Participar y votar en las sesiones de la Sala que integra; así como, expresar las razones de su voto singular o discrepante".

¹¹ En adelante, el recurrente.

¹² Carta a la cual se adjuntó los Memorandos N° 1049 y 1072-MML-GDU-SPHU de fechas 12 y 16 de noviembre de 2018 e Informe N° 596-2018-MML-GDU-SPHU-AL de fecha 8 de noviembre del mismo año.

¹³ En adelante, la entidad.

¹⁴ En adelante, Ley de Transparencia.

¹⁵ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

¹⁶ En adelante, Ley N° 27444.

Que, fluye de la revisión del presente expediente que en el presente caso el recurrente con fecha 6 de noviembre de 2018, presentó ante la entidad su solicitud, requiriendo “(...) copia del Informe N° 0202-2018-MML-IMP-DE/MCA de fecha 17.10.2018”, contenida en la Carta N° 709-2018-MML-GDU-SPHU, documento a través del cual el “(...) Instituto Metropolitano de Planificación realizó observaciones relacionadas a su requerimiento de cambio de zonificación de Zona de Parque Zonal (PZ) a Industria Liviana (I2), del predio ubicado en la Av. Portillo Grande, Parcela Lote 3, Código Catastral 8, Proyecto Predios de Lurín (Sector Pucará), distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima (...) para la fabricación de estructuras metálicas, de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza N° 2086-MML”.

Que, mediante la Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI, notificada el 20 de noviembre de 2018, la entidad deniega la información solicitada al recurrente, argumentando que la información se encuentra dentro de las excepciones contenida en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia;

Que, con fecha 22 de noviembre de 2018, el recurrente interpone recurso de apelación contra Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI, alegando que la misma es información pública;

Que, la suscrita considera que el derecho de las personas de acceder a los expedientes en los que son parte, contemplado en el artículo 171° de la Ley N° 27444, que establece “los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copia de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas (...)” salvo las excepciones de ley, no excluye o niega el procedimiento de la Ley de Transparencia, lo cual queda demostrado en el inciso 171.2 del mencionado artículo 171° al señalar: “El pedido de acceso al expediente puede hacerse verbalmente, sin necesidad de solicitarlo mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública” (subrayado añadido), extremo que permite su ejercicio facultativo sin ningún impedimento basado en el carácter personal o no de la información;

Que, siguiendo el mencionado numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, debe contarse con una noción amplia del concepto de información pública, en tanto dicho dispositivo constitucional prescribe que el derecho de acceso a la información tutela la facultad de toda persona de obtener “(...) la información que requiera (...)” de parte de cualquier entidad pública, apreciándose que se reconoce la libertad a toda persona de decidir qué información requiere de una entidad pública;

Que, las leyes de desarrollo constitucional del derecho de acceso a la información pública también contemplan un concepto amplio de la información objeto de acceso, contándose con que los artículos 3 numeral 1¹⁷ y 10° de la Ley de Transparencia¹⁸ como el artículo 61 numeral 1 del Código Procesal Constitucional¹⁹, aprobado por Ley N°

¹⁷ “Artículo 3°. - Principio de publicidad
(...) 1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley” (subrayado añadido).

¹⁸ “Artículo 10°. - Información de acceso público
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” (subrayado añadido).

¹⁹ “Artículo 61°. - Derechos protegidos
El hábeas data procede en defensa de los derechos constitucionales reconocidos por los incisos 5) y 6) del artículo 2° de la Constitución. En consecuencia, toda persona puede acudir a dicho proceso para:

28237, disponen que toda información bajo tenencia del Estado es de acceso ciudadano, sin hacer mención al carácter personal o no de la misma;

Que, el Tribunal Constitucional ha acogido el criterio de la posesión para definir el concepto de información pública, de conformidad con el Fundamento Jurídico 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, en el que señaló que “[/]o realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como ‘información pública’ no es su financiación, sino la posesión (...);”

Que, asimismo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos promueve una concepción amplia del derecho de acceso a la información pública y no una noción restrictiva que niegue su ejercicio en mérito a la identidad del solicitante o al carácter personal de la información; así el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene en el párrafo 18 de su Observación General N° 34 que el derecho de acceso a la información pública “(...) comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción” (subrayado añadido);

Que, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que “[e]l derecho de acceso a la información pública protegido por la Convención Americana contiene implícitamente una amplia comprensión de la palabra ‘información’ y los Estados deben acompañar esta amplitud en sus propias leyes. El público debe tener acceso a todos los registros en poder del Estado, independientemente de su origen”²⁰ (subrayado añadido);

Que, es pertinente indicar que el derecho de acceso a la información pública protege las facultades de solicitar y recibir información bajo tenencia de las entidades públicas, de manera completa, clara y oportuna, y en caso el solicitante reciba una respuesta de la entidad sobre la cual no está conforme, puede presentar un recurso de apelación ante este órgano colegiado, teniendo la competencia para conocerlo en tanto dicho recurso impugnatorio verse sobre la facultad de obtener información bajo tenencia de una entidad pública, salvo que se trate de una solicitud enmarcada en la Ley de Protección de Datos Personales, en cuyo caso la autoridad competente es la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales;

Que, conforme al principio de Informalismo previsto en el numeral 1.6 de la mencionada Ley N° 27444 “Las normas del procedimiento deben ser interpretados 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”;

Estando a lo expuesto, la suscrita considera que corresponde admitir el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 00431-2018-JUS/TTAIP interpuesto por **LEONIDAS ROCA VILCA**, contra la Carta N° 2655-2018-MML/SG-FREI mediante la cual la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** denegó la solicitud del recurrente de fecha 6 de noviembre de 2018, debiéndose requerir a la entidad que, en un plazo máximo de cuatro (4) días hábiles, remita el expediente administrativo

1) Acceder a información que obre en poder de cualquier entidad pública, ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la administración pública tenga en su poder, cualquiera que sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material” (subrayado añadido).

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 2003. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Washington, 2003, párrafo 35.

generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente, y formule los descargos que considere pertinentes.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'María Rosa Mena Mena', with a vertical line extending downwards from the center of the signature.

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal