



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 002509-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02590-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ**
Entidad : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 04 de setiembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02590-2023-JUS/TTAIP de fecha 04 de agosto de 2023¹, interpuesto por **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ** contra la Carta N° 05-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 08 de mayo de 2023, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 25 de abril de 2023 (Expediente 2023-01-0000073554).

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de abril de 2023 (Expediente 2023-01-0000073554), en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad la remisión de la siguiente información:

“a) Información acerca del valor económico por cobrar (pendientes de pago en cobranza ordinaria y en cobranza coactiva) de las multas por infracción de tránsito impuestas y multas administrativas durante la vigencia del contrato de concesión de fecha 24 de mayo del 2007, otorgado a favor del Consorcio Tránsito Ciudadano; indicándose en dicho Informe cuanto ascendería el importe económico que le corresponde percibir a la Municipalidad del Callao como beneficio económico previsto en el numeral 12.4. de la cláusula decima segunda del citado contrato.”

OTROSIDIGO: Autorizo al Letrado que suscribe el presente escrito para la recepción de la documentación solicitada, el mismo que indica como datos electrónicos para su remisión al correo electrónico [REDACTED] y al celular [REDACTED]

Mediante la Carta N° 05-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 08 de mayo de 2023, la entidad dio respuesta al pedido de información en los siguientes términos:

¹ Asignado con fecha 07 de agosto de 2023.

“Al respecto, se remite respuesta de la Secretaría General del Concejo Municipal mediante Memorando N° 468-2023-MPC-SGCM-TRANSPARENCIA; en el cual procede a derivar el expediente: el mismo que no se encuentra dentro de los alcances de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cumplimiento a los lineamientos señalados por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través de la Resolución de Sala Plena N°001-2021-SP, por lo que no resulta atendible lo solicitado.”

Asimismo, en el referido Memorando N° 468-2023-MPC-SGCM-TRANSPARENCIA de fecha 27 de abril de 2023, el mismo que obra en el expediente, se indica lo siguiente:

*“Por medio del presente, me es grato saludarlo y a su vez, remitir el documento de la referencia por el cual el Dr. JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ solicita: (...) En ese sentido, procedemos a derivar el presente expediente, el mismo que no se encuentra dentro de los alcances de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para que se procesa a su atención de manera directa con el administrado, en cumplimiento a los lineamientos señalados por el TRIBUNAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA a través de la RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2023-SP.
(...)”*

Con fecha 22 de mayo de 2023, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación ante la entidad, señalando que:

*“(...) **Décimo:** Que cuando el recurrente con fecha 23 de abril del 2023, solicita información acerca del valor económico por cobrar (pendiente de pago en cobranza ordinaria y en cobranza coactiva) de las multas por infracción de tránsito impuestas y multas administrativas, durante la vigencia del contrato de concesión de fecha 24 de mayo del 2017, otorgado a favor de Transito Ciudadano, indicándose en dicho informe cuanto ascendería el importe económico que le corresponde percibir a la Municipalidad del Callao como beneficio económico previsto en el numeral 12.4 de la cláusula décimo segunda del citado contrato, no está pidiendo otra cosa; que cuales son los pagos pendientes de cobro, en cobranza ordinaria y en cobranza coactiva de las multas por infracción de tránsito impuestas y multas administrativas, durante la vigencia del contrato de concesión de fecha 24 de mayo del 2017, otorgado a favor de Transito Ciudadano, indicándose en dicho informe cuanto ascendería el importe económico o pago por cobrar que le corresponde percibir a la Municipalidad del Callao como beneficio económico.
(...)”*

Este recurso fue elevado por la entidad a esta instancia mediante OFICIO N.° 23-2023-MPC/SGCM-TRANSPARENCIA registrada en fecha 04 de agosto de 2023.

Mediante Resolución 002300-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA², se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos, los cuales hasta la fecha de emisión de la presente resolución no fueron presentados, incluido el término de la distancia de ley.

² Resolución notificada a la mesa de partes virtual de la entidad, con acuse de recibo automático de fecha 22 de agosto de 2023, conforme a la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

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.

Asimismo, 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° 021-2019-JUS³, 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.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone 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.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1. Materia en discusión

En el presente caso, la controversia consiste en determinar si la información solicitada es de acceso público y consecuentemente debe ser entregada al recurrente.

2.2. Evaluación de la materia en discusión

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.

Al respecto, 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 sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental." (Subrayado agregado)

³ En adelante, Ley de Transparencia.

Asimismo los párrafos 6 y 7 del artículo 13 de la Ley de Transparencia disponen que cuando una entidad de la Administración Pública no localiza información que está obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin brindar una respuesta al solicitante y que si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho, la respuesta hubiere sido ambigua o no se hubieren cumplido las exigencias precedentes, se considerará que existió negativa en brindarla.

En tal sentido, con el propósito de garantizar el suministro de información pública a los ciudadanos, corresponde a toda entidad pública, en virtud del artículo 13 de la Ley de Transparencia, suministrar la información requerida de forma clara, precisa y completa. Así, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de su sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, señala lo siguiente:

“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”.

En coherencia con lo anterior, este Tribunal estima que corresponde a toda entidad contestar de manera clara, precisa y completa las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, obligación que se extiende a los casos de inexistencia de la información, en cuyo supuesto, conforme a lo señalado en el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito al ciudadano que la denegatoria de su solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.

Así también, con relación a los gobiernos locales, es pertinente considerar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece 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 este modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el Principio de Transparencia.

En esa línea, el último párrafo del artículo 118 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)

Siendo ello así, la Transparencia y la Publicidad son Principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

En el presente caso, se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad que le otorgue la información señalada en los antecedentes de la presente resolución; y la entidad atendió el requerimiento a través de la Carta N°05-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 08 de mayo de 2023. Ante ello, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación, al no estar de acuerdo con la respuesta brindada por la entidad al considerar falta de motivación.

Al respecto, en cuanto al contenido de la respuesta brindada, es preciso destacar que en relación a la materia de la información requerida, el artículo 5 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet, entre otros, los siguientes:

- “3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos”. (subrayado agregado)

Asimismo, el artículo 25 de la Ley de Transparencia refiere que toda entidad de la Administración Pública publicará, trimestralmente, entre otros, lo siguiente:

- “4. Información contenida en el Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso”. (subrayado agregado)

En esa línea, el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁴, precisa que debe publicarse en el Portal de Transparencia Estándar además de la información a la que se refieren los artículos 5 y 25 de la Ley de Transparencia y las normas que regulan dicho portal, la “h. La información detallada sobre todas las contrataciones de la Entidad” y “j. La información sobre contrataciones, referidos a los montos por concepto de adicionales de las obras, liquidación final de obra e informes de supervisión de contratos, según corresponda”.

Además, la Resolución Directoral N° 11-2021-JUS-DGTAIPD que aprueba los “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”, señala que las entidades públicas se encuentran obligadas a publicar en su Portal de Transparencia Estándar, conforme al rubro temático “contratación de bienes y servicios” en los puntos 7.1. Procesos de Selección de Bienes y Servicios, 7.2. Contrataciones Directas, 7.4. Órdenes de Bienes y Servicios, por lo que dichos documentos tienen carácter público.

Sobre dicho asunto, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06460-2013-PHD/TC, ha precisado que el escrutinio público de las adquisiciones estatales resulta indispensable para la consolidación del Estado Constitucional, conforme el siguiente texto:

“En la medida que el Estado está al servicio de la ciudadanía cuyos gestores se encuentran obligados a divulgar el sentido de sus decisiones, así como sus acciones de manera íntegra y transparente, el escrutinio público de las adquisiciones estatales resulta indispensable para la consolidación del

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

Estado Constitucional, tanto más en un contexto en el que la ciudadanía percibe que los recursos públicos no son utilizados eficientemente. Y es que tan importante como el control del gasto público que realiza la Contraloría, es el desarrollado por la ciudadanía en aras de su propio desarrollo económico y social". (subrayado agregado).

A mayor abundamiento sobre este tema, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2003-AI/TC, lo siguiente:

"(...) si bien es cierto que la Ley de Contrataciones del Estado representa la norma de desarrollo constitucional que recoge los principios señalados en el artículo 76° de la Constitución, también lo es que el contexto socioeconómico puede determinar la necesidad de establecer mecanismos excepcionales de adquisición, conforme lo señala la propia Constitución, y cuya única condición exigible será que estén regulados por ley y que respeten los principios constitucionales que rigen toda adquisición pública. Es claro, entonces, que ningún mecanismo de adquisición será válido si no respeta los principios de eficiencia, transparencia y trato igualitario". (subrayado agregado).

Es oportuno indicar que, conforme a los artículos 10⁵ y 13⁶ de la Ley de Transparencia, la entidad no se encuentra obligada a crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar; no obstante, sí se encuentra obligada a entregar la información requerida cuando la haya generado o producido o cuando la posea; por lo que, para denegar la solicitud de información, la entidad debe descartar e indicar expresamente al solicitante que no la ha producido ni la posee, previo requerimiento al funcionario o servidor que, en atención a sus funciones y responsabilidades, es el que debe poseerla. Así, lo ha precisado este Tribunal en el Precedente Vinculante publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020⁷, en el cual se establece que:

"Las entidades no podrán denegar el acceso a la información pública, argumentando únicamente que la documentación requerida no ha sido creada por ésta, atendiendo a que el derecho de acceso a la información pública abarca no solamente la posibilidad de obtener aquella que ha sido generada por la propia institución, sino también a la que no siendo creada por ésta, se encuentra en su posesión.

En tal sentido, cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la documentación 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."

⁵ De acuerdo a este precepto normativo: "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."

⁶ Conforme al tercer párrafo de esta norma: "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" (subrayado agregado).

⁷ Dicho precedente se encuentra publicado también 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>.

Sumado a lo anteriormente expuesto, se debe tener en cuenta para la atención de la solicitud lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, la cual precisó:

(...)

6. *Por otra parte, el artículo 13° de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: "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 la 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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.*

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley N° 27806" (subrayado agregado).

En ese sentido, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, pudiendo inclusive extraerla de cualquier documento o soporte para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, ni contravenir lo dispuesto por el artículo 13⁸ de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información en la forma y modo requerido, o, comunique su inexistencia de manera clara y precisa conforme a lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020 (Precedente Vinculante publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020, citado anteriormente).

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 en el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la

⁸ **"Artículo 13.- Denegatoria de acceso**

La entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante.

La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de esta Ley; y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

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.

(...)"

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:

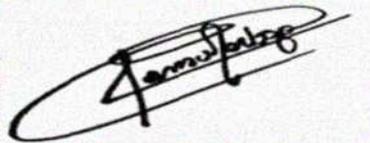
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ** contra la Carta N° 05-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 08 de mayo de 2023, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 25 de abril de 2023 (Expediente 2023-01-0000073554); y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme a los considerandos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 1 de la presente resolución.

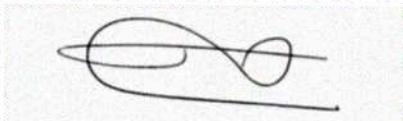
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ** y a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

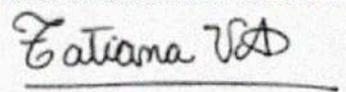
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

vp:tava