



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003076-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02472-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ**
Entidad : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 4 de setiembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02472-2023-JUS/TTAIP de fecha 4 de agosto de 2023, interpuesto por **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ** contra la Carta N° 06-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 6 de mayo de 2023, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada mediante Expediente N° 2023-01-0000073545 de fecha 25 de abril de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de abril de 2023, el recurrente solicitó a la entidad se le remita a su correo electrónico la información que a continuación se detalla:

“(…)

- 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 por personal policial del servicio individualizado 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 12.3. de la cláusula décima segunda del citado contrato.

(…)” (sic)

Mediante la Carta N° 06-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 6 de mayo de 2023, la entidad remitió al recurrente el Memorando N° 466-2023-MPC/SGCM-TRANSPARENCIA de fecha 27 de abril de 2023, el cual señala lo siguiente:

“ Por medio de la presente, me es grato saludarlo y a su vez, remitir el documento de la referencia por el cual el Sr. **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ** solicita: **“si el concesionario Transito Ciudadano ha constituido garantías sobre el derecho de concesión o sobre los ingresos de la concesión o sobre las acciones o participaciones del concesionario y si, para ello, ha mediado autorización de la Municipalidad del Callao, según lo regulado en el numeral 10.3 de la cláusula décima del contrato de fecha 24 de mayo de 2007 y Adenda 03 de fecha 04 de diciembre de 2007”**. En ese sentido, procedemos a derivar el presente expediente, **el mismo no se encuentra dentro de los alcances de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, para que se proceda 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° 001-2021-SP**”.

Con fecha 22 de mayo de 2023, el recurrente presentó el recurso de apelación¹ materia de análisis, exigiendo lo solicitado.

Mediante la Resolución N° 002875-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA² se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos, sin haber recibido a la fecha documentación alguna.

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 N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS³, indica que toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

Por su parte, el artículo 10 del mismo cuerpo legal 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.

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 debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley; asimismo, el cuarto párrafo de la norma mencionada establece 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 de brindar una respuesta al solicitante.

¹ Se precisa que el recurrente presentó su recurso de apelación ante la entidad, habiendo sido elevado mediante Oficio N° 24-2023-MPC/SGCM-TRANSPARENCIA con fecha 4 de agosto de 2023.

² Resolución notificada a la entidad con fecha 28 de agosto de 2023, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

Además, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto son los únicos supuestos 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 consiste en determinar si la solicitud del recurrente fue atendida conforme a la normatividad en transparencia y acceso a la información pública.

2.2 Evaluación

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que recoge el principio de publicidad, 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.

En dicho contexto, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo las limitaciones expresamente indicadas en la ley.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional señaló en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

Teniendo en cuenta ello, el Tribunal Constitucional precisó que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha

información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

Asimismo, con relación a los gobiernos locales, es pertinente señalar 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 nuestro), 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 nuestro).

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 el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

En el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad información relacionada al valor económico por cobrar de las multas por infracción de tránsito interpuestas por personal policial del servicio individualizado, conforme a lo detallado en los antecedentes de la presente resolución, siendo que mediante Carta N° 06-2023-MPC-GM-OGAF, la entidad remitió al recurrente el Memorando N° 466-2023-MPC/SGCM-TRANSPARENCIA, a través del cual hizo referencia a otro requerimiento formulado por el administrado.

En ese sentido, de la respuesta brindada por la entidad, se advierte en primer lugar que ha omitido indicar que no cuenta con la información requerida, que no tiene la obligación de poseerla o, teniéndola en su poder, acreditar la existencia de una causal de excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, conforme lo exige el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, en cuanto señala lo siguiente:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y confirmarse su inconstitucionalidad; y, consecuentemente, la carga de la prueba sobre la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”. (subrayado agregado)

En esa línea, atendiendo a que la entidad no ha acreditado que dicha documentación se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada.

Sin perjuicio de ello, es importante señalar 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, completa y actualizada, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC:

“Como ya se ha dejado entrever, a juicio del Tribunal Constitucional, 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 mismo sentido, resulta ilustrativo el criterio expresado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México – INAI, en las resoluciones RRA 0003/16 (Comisión Nacional de las Zonas Áridas, 29 de junio de 2016), RRA 0100/16 (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 13 de julio de 2016), y RRA 1419/16 (Secretaría de Educación Pública, 14 de setiembre de 2016): *“Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información”* (subrayado agregado).

En atención a lo expuesto, se advierte que la respuesta brindada por la entidad no corresponde al pedido efectuado, en tanto el recurrente requirió expresamente información relacionada al valor económico por cobrar de las multas por infracción de tránsito interpuestas por personal policial del servicio individualizado. Sin embargo, la entidad hizo alusión en el Memorando N° 466-2023-MPC/SGCM-TRANSPARENCIA a otro requerimiento del recurrente, relacionado a *“si el concesionario Tránsito Ciudadano ha constituido garantías*

sobre el derecho de concesión o sobre los ingresos de la concesión o sobre las acciones o participaciones del concesionario y si, para ello, ha mediado autorización de la Municipalidad del Callao, según lo regulado en el numeral 10.3 de la cláusula décima del contrato de fecha 24 de mayo de 2007 y Adenda 03 de fecha 04 de diciembre de 2007”.

Por lo tanto, se colige que dicha respuesta ha afectado el principio de congruencia que debe observarse en la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, siendo que la entidad debió responder de manera completa y precisa respecto al requerimiento del administrado.

Adicionalmente, tomando en consideración la información peticionada por el recurrente dentro del presente procedimiento, esta instancia considera necesario precisar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-HD/TC, ha precisado que los pedidos de información deben ser interpretados aplicando el principio *pro homine*, esto es de forma tal que favorezca el ejercicio del derecho: “(...) impone que en lugar de asumirse una interpretación restrictiva e impedirse u obstaculizarse el ejercicio del derecho al acceso a la información, se opte por aquella interpretación que posibilite o favorezca el ejercicio de tal derecho”.

En dicha línea, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 04885-2007-HD/TC manifestó que el extremo a) del pedido de una recurrente consistente en que una entidad le informase si había requerido unas órdenes de compra, debía ser interpretado en la forma que le posibilite la obtención de la información solicitada:

“1. El objeto del presente proceso consiste en que se le proporcione a la recurrente la información que requirió mediante cartas de fechas 19 y 24 de enero de 2007, en donde solicita: a) que la demandada le informe si requirió las órdenes de compra 4500711358, 4500720014, 4500720037, 4500724375 y 45738927, expedidas por la empresa Arkanita Tours. E.I.R.L (...)

5. (...) tiene el Juez Constitucional el deber de enmendar el petitorio de la demanda cuando éste ha sido erróneamente formulado o expuesto en forma ambigua u oscura.

6. En este sentido, este Tribunal entiende que el extremo del petitorio signado con el literal “a)” del primer fundamento de la sentencia debe ser entendido como una solicitud de copias de toda la documentación relacionada a las órdenes de compra N° 4500711358, 4500720014, 4500720037, 4500724375 y 4500738927 (...).”

En ese sentido, la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos mediante la Resolución AG/RES. 2958⁴ establece en el numeral 1 del artículo 13 que “La Autoridad Pública que reciba una solicitud deberá realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la misma”.

En el mismo sentido resulta pertinente citar de manera ilustrativa el criterio establecido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México, en sus Resoluciones RRA 0774/16, RRA 0143/17 y RRA 0540/17, de acuerdo a las cuales: “Cuando los

⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. “Ley modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública”. AG/RES 2958. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 21 de octubre de 2020. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc_5718-20_ESP.pdf.

particulares presenten solicitudes de acceso a la información sin identificar de forma precisa la documentación que pudiera contener la información de su interés, o bien, la solicitud constituya una consulta, pero la respuesta pudiera obrar en algún documento en poder de los sujetos obligados, éstos deben dar a dichas solicitudes una interpretación que les otorgue una expresión documental" (subrayado agregado).

En dicho contexto, el pedido del recurrente puede interpretarse razonablemente como una solicitud del documento que contiene el monto económico pendiente de cobrar relacionado a las multas por infracción de tránsito de la Policía Nacional del Perú en el marco de la vigencia del contrato de concesión de fecha 24 de mayo de 2007 a favor del Consorcio Tránsito Ciudadano, puntualizándose el monto que le corresponde a la Municipalidad Provincial del Callao.

Por otro lado, este Colegiado considera relevante precisar que no constituye una afectación a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia aquel supuesto de elaboración de documentos en el que se extraiga o consigne la información solicitada sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido de lo requerido, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, en cuanto 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).

Por lo expuesto, podemos concluir que en tanto la entidad cuente o deba contar con la información requerida por el recurrente, dicho requerimiento también puede atenderse ubicando dicha información y extrayéndola para entregarla al administrado, sin que ello constituya la creación de información.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública requerida de manera congruente y completa, conforme los argumentos mencionados previamente.

Finalmente, es pertinente indicar que de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM 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 acuerdo 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:

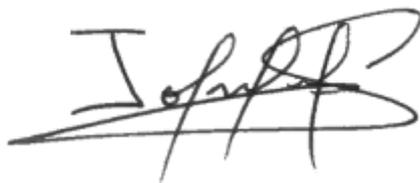
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **JORGE FERNANDO VILLARREAL RUIZ, REVOCANDO** la Carta N° 06-2023-MPC-GM-OGAF de fecha 6 de mayo de 2023 emitida por la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO**; y en consecuencia **ORDENAR** a la entidad que entregue la información requerida por el administrado, conforme a la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite documentalmente 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 citada ley.

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



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vlc