Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002200-2023/JUS-TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02233-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **JOSÉ EMILIO CEBRIÁN BARREDA**
Entidad : **SUNARP**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 08 de agosto de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02233-2023-JUS/TTAIP de fecha 04 de julio de 2023[1], interpuesto por **JOSÉ EMILIO CEBRIÁN BARREDA** contra la Carta N° 308-2023-SUNARP/OA de fecha 04 de julio del 2023, mediante la cual la **SUNARP** atendió la solicitud de acceso a la información pública con Hoja de Trámite Nº 00-2023-035535.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 02 de julio de 2023, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad la remisión a su correo electrónico de la siguiente información:

> *"1. Se informe sobre las empresas privadas que tienen contratos o convenios para la difusión vía API privados de datos de los vehículos o placas de rodaje, indicando los campos que pueden proporcionar (como ejemplo apiplacas entre otros).*
> *2. Los requisitos, condiciones y costos que se requiere para poder brindar el servicio indicado en el punto primero que antecede.*
> *3. Copia de los contratos o convenios realizados con las empresas privadas a que se hace referencia en punto primero que antecede."*

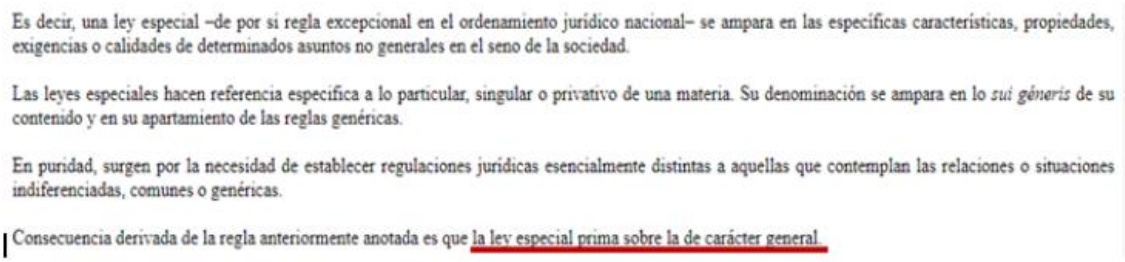
Mediante el Carta N° 308-2023-SUNARP/OA de fecha 04 de julio del 2023, la entidad brindó atención a la solicitud del recurrente, en los siguientes términos:

> *"Al respecto se indica que la información de las consultas formuladas en el marco del derecho de petición administrativa no corresponde ser atendidas por la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que se recomienda realizarlas en el marco del TUO de la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, sin adjuntar el formato de la solicitud de acceso a la información."*

[1] Asignado con fecha 10 de julio de 2023.

Con fecha 04 de julio de 2023, la recurrente interpuso el recurso de apelación manifestando:

> "(…)
> I. *El Derecho de Petición está dirigido más a promover, valga la redundancia, "Peticiones" en procedimientos administrativos, formular consulta, solicitudes de gracia.*
> II. *Es cierto que también, puede solicitar Información, pero esto no constituye un camino imperativo de la norma, como la decisión notificada se pretende darle; ya que la misma norma dice que es una "Facultad de presentar solicitudes".*
> III. *Como se puede apreciar hay dos formas de solicitar Información a las entidades públicas. Ninguna de ellas, establece exclusiones, entre una u otra, por lo que la utilización de cualquiera de ellas, constituye un procedimiento valido. El funcionario, no puede determinar en cual se aplica una forma determinada, ya que no ha establecido condiciones o restricciones para la misma.*
> IV. *De otro lado, LA NORMA ESPECIAL, PRIMA SOBRE LA GENERAL. Este adagio jurídico, consagrando en diferentes normas, determina que la Ley especial (la de Acceso a la Información Pública), prima sobre la Ley General (de Procedimientos administrativos).*



Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad.

Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo *sui géneris* de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas.

En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas.

Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general.

> *Esto se encuentra contemplado en la Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.° 018-2003- AI/TC LIMA. (…)"*

Mediante la Resolución N° 001982-2023/JUS-TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 21 de julio de 2023[2], esta instancia admitió a trámite el recurso impugnatorio y requirió a la entidad el expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos.

Mediante el ESCRITO N.° 001-2023/SUNARP, ingresado a esta instancia el 01 de agosto de 2023, la entidad remitió el expediente generado en atención a la solicitud de la recurrente y formuló sus descargos señalando lo siguiente:

> *"Con fecha 04.07.2023, el ciudadano José Emilio Cebrián Barreda, interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 00308-2023-SUNARP/OA de fecha 03.07.2023, mediante el cual, el recurrente sostiene que solicitar información mediante una petición administrativa amparado por el artículo 117 de la Ley N° 27444, no constituye un camino imperativo de la norma, ya que la misma expresa que es una facultad el presentar solicitudes. Además, señala que hay dos formas de solicitar información a las entidades públicas, y ninguna de ellas, establece exclusiones, entre una y otra, por lo que la utilización de cualquiera de ellas constituye un procedimiento válido.*

[2] Notificada a la entidad en fecha 25 de julio de 2023.

En mérito a lo expuesto, solicitamos a vuestro Tribunal declare improcedente el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano José Emilio Cebrián Barreda contra Carta N° 00308-2023- SUNARP/OA de fecha 04.07.2023. Puesto que se le indicó al ciudadano la vía idónea para efectuar su petición."

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS[3], 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 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Además, cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo normativo 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, precisando que no pueden establecerse excepciones a dicho derecho por una norma de menor jerarquía a la ley.

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM[4], señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones respectivas contempladas en la Ley de Transparencia.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la información solicitada por el recurrente constituye información pública, y en consecuencia, corresponde su entrega.

[3] En adelante, Ley de Transparencia.
[4] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

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, en el que se indica 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, 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, o en algún otro supuesto legal, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad el *"1. Se informe sobre las empresas privadas que tienen contratos o convenios para la difusión vía api privados de datos de los vehículos o placas de rodaje, indicando los campos que pueden proporcionar. (como ejemplo apiplacas entre otros). 2. Los requisitos,*

condiciones y costos que se requiere para poder brindar el servicio indicado en el punto primero que antecede. 3. Copia de los contratos o convenios realizados con las empresas privadas a que se hace referencia en punto primero que antecede."; y la entidad denegó el acceso a la información a través de la Carta N° 308-2023-SUNARP/OA de fecha 04 de julio del 2023, señalando que dicha información corresponde ser atendido en el marco del derecho de petición administrativa y no corresponde ser atendidas por la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ante ello, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación manifestando que hay dos formas de solicitar Información a las entidades públicas. Ninguna de ellas, establece exclusiones, entre una u otra, por lo que la utilización de cualquiera de ellas, constituye un procedimiento valido. El funcionario, no puede determinar en cual se aplica una forma determinada, ya que no ha establecido condiciones o restricciones para la misma.; por su parte, la entidad, a través de sus descargos refirió que el recurrente sostiene que solicitar información mediante una petición administrativa amparado por el artículo 117 de la Ley N° 27444, no constituye un camino imperativo de la norma, ya que la misma expresa que es una facultad el presentar solicitudes y solicita que se declare improcedente el recurso de apelación puesto que se le indicó al recurrente la vía idónea para efectuar su petición.

Siendo ello así, se observa que la entidad denegó la información a el recurrente señalando que dicha información corresponde ser atendido en el marco del derecho de petición y posterior a ello, en sus descargos la entidad reitera sus fundamentos.

Al respecto, en la medida que la entidad no ha negado la posesión de la información ni que ésta tenga carácter público, sino que señala que dicha información corresponde ser atendido en el marco del derecho de petición, y siendo que el recurrente ha cuestionado lo dicho por la entidad, corresponde determinar si la vía indicada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En ese sentido, el artículo 118 de la Ley N° 27444, ha previsto que *"Cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición"* (subrayado agregado);

Asimismo, cabe destacar que el artículo 10 de la Ley de Transparencia, 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, siendo ello así se puede corroborar que el requerimiento formulado por el recurrente, consistente en conocer qué empresas privadas tienen contratos o convenios para la difusión vía API privados de datos de los vehículos o placas de rodaje, qué requisitos, condiciones y costos se requiere para poder brindar el servicio indicado en el punto que antecede y copia de los contratos o convenios realizados con las empresas privadas a que se hace referencia en el primer punto; constituye un pedido de acceso a la información pública, ya que para su

atención la entidad deberá entregar información con la que cuenta hasta el momento de efectuarse el pedido, sin generar información nueva.

Sobre el particular, cabe destacar, en primer lugar, que conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-PHD, el derecho de acceso a la información pública incluye como parte de su contenido constitucionalmente protegido el derecho de acceder a la información requerida de manera oportuna, conforme al siguiente texto:

> *"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).

Asimismo, respecto de la información solicitada por el recurrente, 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, aprobado por Decreto Supremo Nº 072-2003-PCM[5], 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 siguiente información:

> *"h. La información detallada sobre todas las contrataciones de la Entidad. (…)*
> *m. La información detallada sobre todos los montos percibidos por las personas al servicio del Estado, identificando a las mismas, independientemente de la denominación que reciban aquellos o el régimen jurídico que los regule".* (Subrayado agregado)

Por tanto, la información solicitada por el recurrente goza del principio de publicidad, conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, que

[5] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

señala: *"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 agregado).

De lo expuesto, se puede afirmar que la información sobre los contratos y convenios de la entidad, por mandato de la Ley de Transparencia, debe publicitarse en su Portal de Transparencia Estándar; siendo, por lo tanto, de carácter público sin importar el régimen laboral al que se encuentre sujeto o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen.

En esa línea, atendiendo a que las entidades poseen la carga de la prueba respecto de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información, situación que no ha sido acreditada por la entidad en el presente caso, la Presunción de Publicidad respecto de dicha información se encuentra plenamente vigente.

Adicionalmente a ello, es probable que la documentación solicitada por el recurrente cuente con información protegida por alguna de las excepciones reguladas en la Ley de Transparencia, como por ejemplo datos de individualización y contacto, los cuales son protegidos por la excepción regulada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia[6], corresponderá que la entidad proceda con el tachado correspondiente, únicamente en dicho extremo. Ello, de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Transparencia[7] y por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos del 6 al 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, en la cual se analizó la entrega de la ficha personal de una servidora pública, que contenía información de carácter público (los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas), así como datos de carácter privado (como, por ejemplo, los datos de individualización y contacto).

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada, en la forma y medio requeridos, con el tachado de los datos personales de individualización y contacto, de ser el caso; o que comunique su inexistencia de manera clara, precisa y fundamentada, conforme a lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020[8].

---

6 *"**Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial***
El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:
(…)
5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.
(…)"

7 *"**Artículo 19.- Información parcial***
En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento."

8 Dentro de ese marco, en el supuesto de inexistencia de la información requerida, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 010300772020 emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 11 de febrero de 2020, se declaró precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:
"*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*

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

SE RESUELVE:

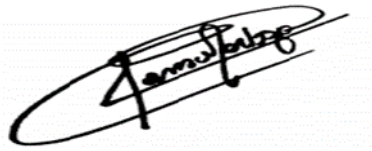
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **JOSÉ EMILIO CEBRIÁN BARREDA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **SUNARP** que entregue a el recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **SUNARP** 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 mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

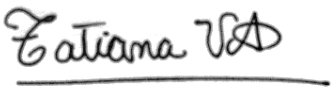
Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JOSÉ EMILIO CEBRIÁN BARREDA** y a la **SUNARP** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

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

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 y resaltado agregado)