Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 002308-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02469-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **ERNESTO ALONSO CABRAL MEJIA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 18 de agosto de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02469-2023-JUS/TTAIP de fecha 24 de julio de 2023, interpuesto por **ERNESTO ALONSO CABRAL MEJIA** contra la Carta N° D001012-2023-MML-OGSC-FREI de fecha 14 de julio de 2023, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro N° 2023-0121973 y precisada con Registro N° 2023-0124184 de fechas 11 y 13 de julio de 2023, respectivamente.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de julio de 2023 (Registro N° 2023-0121973), en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó la siguiente información:

> *"COPIA Y/O RELACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE AUTORIZACIÓN RECIBIDAS POR LA GERENCIA DE MOVILIDAD URBANA, ENTRE EL 1 DE ENERO DEL 2023 Y EL 11 DE JULIO DEL 2023, PARA ACTIVIDADES O EVENTOS EN LA VÍA PÚBLICA, EN EL MARCO DE LA ORDENANZA N° 1680-2013-MML, INDICANDO EL NOMBRE O RAZON SOCIAL DEL SOLICITANTE, EL PLANO DE UBICACIÓN O CROQUIS DEL LUGAR A INTERFERIR Y LA PROPUESTA DE INTERRUPCIÓN DE VÍAS, PLANO DE DETALLE Y DISTRIBUCIÓN PARA CADA CASO, Y SI SE OTORGÓ O NO LA AUTORIZACIÓN.*

Mediante Carta N° D000964-2023-MML-OGSC-FREI de fecha 12 de julio de 2023, la entidad comunicó al recurrente que su solicitud no contiene la expresión concreta y precisa del pedido de información, solicitando brinde más información a fin de atender su pedido; agregando, lo siguiente:

> *"Al respecto, considerando que el derecho de acceso a la información se rige en base a facilitar el acceso a aquella que la entidad posea o emita, de la revisión de la solicitud presentada, su pedido requiere la copia de las solicitudes de autorizaciones presentadas en lo que va del año para actividades en la vía pública, en base a ello, considerando la alta cantidad de documentos presentados por el*

referido procedimiento, su pedido de información planteada de forma genérica lo requerido incurriendo en el riesgo de cumplir dentro del plazo legal con la entrega de información".

Con fecha 13 de julio de 2023 (Registro N° 2023-0124184), el recurrente precisó su solicitud de información de fecha 11 de julio de 2023, conforme a los siguientes términos:

"Con referencia a los registros previos 2023-0121971 y 2023-0121973, y la carta D000964-2023-MML-OSGC-FREI, preciso mi pedido de información y solicito: Copias de las solicitudes de autorización recibidas y las autorizaciones emitidas por la Gerencia de Movilidad Urbana, entre el 1 de enero del 2023 y el 11 de julio del 2023, para eventos enmarcados en el capítulo VII de la Ordenanza N° 1680-2013-MML"

Mediante Carta N° D001012-2023-MML-OGSC-FREI de fecha 14 de julio de 2023, la entidad comunicó al recurrente que *"(…), su solicitud no será atendida por este despacho al no tener su solicitud datos referenciales que coadyuve a la atención de un pedido acorde a los lineamientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por lo que se tiene por concluida la misma"*.

Con fecha 24 de julio de 2023, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Carta N° D001012-2023-MML-OGSC-FREI, señalando que *"En sus referidas cartas, la Municipalidad Metropolitana de Lima menciona extractos del artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información sobre la no obligación de las entidades públicas a "crear o producir información con la que no cuentan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido" ni a "que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean". Sin embargo, mi solicitud de información no requiere la creación, evaluación o análisis de información, sino las copias de las solicitudes y autorizaciones emitidas por la Gerencia de Movilidad Urbana, en el marco del capítulo VII de la Ordenanza N° 1680-2013-MML, entre el 1 de enero del 2023 y el 11 de julio del 2023"*.

Mediante Resolución 002131-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[1], 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 fueron atendidos con Oficio N° D000153-2023-MML-OGSC-FREI de fecha 11 de agosto de 2023, remitiendo el expediente administrativo solicitado, sin brindar descargos, respecto al recurso de apelación.

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-JUS[2], 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.

---

[1] Resolución notificada a la mesa de partes virtual de la entidad con Cédula de Notificación N° 9751-2023-JUS/TTAIP, el 9 de agosto de 2023.

[2] En adelante, Ley de Transparencia.

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 solicitud de acceso a la información pública del recurrente ha sido atendida conforme a la Ley de Transparencia.

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)

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.

En relación a la observación de la solicitud del recurrente

Al respecto, en cuanto al cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia[3], el artículo 11 de la citada norma señala que la entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud, cuando se incumpla los siguientes requisitos:

"a. Nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad;
(…)
c. En caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la Entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo;
d. Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada; (…)"

Ello quiere decir que, ante el incumplimiento de los requisitos contemplados en los literales a., c. y d. del artículo 10 de la Ley de Transparencia, la entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo de dos días hábiles de recibida la solicitud de acceso a la información pública, transcurrido el cual, se entenderá por admitida.

Bajo dicho marco normativo, respecto al cumplimiento del plazo legal para efectuar el pedido de subsanación, de autos se advierte que el recurrente presentó su solicitud de acceso a la información pública con fecha 11 de julio de 2023, teniendo

---

[3] El artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia señala lo siguiente:
"(…)
El uso del formato contenido en el Anexo del presente Reglamento es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud que contenga la siguiente información:
a. Nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad;
b. De ser el caso, número de teléfono y/o correo electrónico;
c. En caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la Entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo;
d. Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada;
e. En caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información, deberá indicarlo en la solicitud; y,
f. Opcionalmente, la forma o modalidad en la que prefiere el solicitante que la Entidad le entregue la información de conformidad con lo dispuesto en la Ley.
(…)". (subrayado agregado)

la entidad hasta el día 13 de julio de 2023 para solicitar la subsanación correspondiente, si consideraba que faltaba algún requisito.

Sobre el particular, de la revisión del expediente de apelación se ha tenido a la vista copia de la Carta N° D000964-2023-MML-OGSC-FREI de fecha 12 de julio de 2023, solicitando al recurrente que brinde más información a fin de atender su pedido, dado que en razón a la "*alta cantidad de documentos presentados por el referido procedimiento, su pedido de información planteada de forma genérica lo requerido incurriendo en el riesgo de cumplir dentro del plazo legal con la entrega de información";* apreciándose que el pedido de subsanación se efectuó en el plazo señalado por el Reglamento de la Ley de Transparencia; cuya observación fue subsanada con el Registro N° 2023-0124184, conforme a los siguientes términos:

> *"(…) preciso mi pedido de información y solicito: Copias de las solicitudes de autorización recibidas y las autorizaciones emitidas por la Gerencia de Movilidad Urbana, entre el 1 de enero del 2023 y el 11 de julio del 2023, para eventos enmarcados en el capítulo VII de la Ordenanza N° 1680-2013-MML"* (Subrayado agregado)

En esa línea, resulta pertinente agregar que el Tribunal Constitucional respecto a la asimetría informativa, en el Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06460-2013-PHD/TC ha señalado lo siguiente:

> "*Muy a despecho de lo argumentado por la judicatura ordinaria, este Tribunal considera que el petitorio del actor es bastante claro. Ha solicitado, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, una serie de documentos relacionados a una obra pública. A juicio de este Tribunal, exigir al demandante un mayor nivel de detalle de antemano resulta a todas luces irrazonable por una obvia cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada y no el accionante, quien conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a dicha construcción*" (subrayado agregado).

Al amparo de la citada jurisprudencia, en el caso de autos se aprecia que la entidad no ha negado contar con la información requerida, sino que alegando al carácter genérico del pedido, ha señalado que se corre el riesgo de incumplir la atención de la solicitud en el plazo legal. Sin embargo, contrariamente a lo expuesto por la entidad, esta instancia advierte que el pedido resulta claro y preciso, dado que conforme a la precisión de su solicitud, ha señalado los alcances de su requerimiento: (i) la materia de la información (solicitudes de autorización y autorizaciones emitidas), (ii) unidad orgánica competente (Gerencia de Movilidad Urbana), (iii) periodo de la información requerida (1 de enero a 11 julio de 2023), y (iv) la base normativa que regula la materia de la información requerida (Ordenanza N° 1680-2013-MML); cuyos datos resultan suficientes para la búsqueda de la información, sobre todo cuando la entidad no ha indicado qué extremo de la solicitud resulta imprecisa; no siendo obligación del solicitante conocer el término preciso de la documentación en la cual conste el trámite seguido de los citados requerimientos, en mérito a la asimetría de la información que existe entre el recurrente y la entidad.

En consecuencia, a criterio de esta instancia, el contenido de la solicitud de información, con la precisión efectuada con el Registro N° 2023-0124184 de fecha 13 de julio de 2023, comprende un requerimiento claro y preciso, no siendo procedente la conclusión de la citada solicitud.

En relación a la información solicitada

Al respecto, cabe señalar que 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 Nº 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 requirió a la entidad que se le brinde información vinculada a *"Copias de las solicitudes de autorización recibidas y las autorizaciones emitidas por la Gerencia de Movilidad Urbana, entre el 1 de enero del 2023 y el 11 de julio del 2023, para eventos enmarcados en el capítulo VII de la Ordenanza N° 1680-2013-MML";* no obstante, conforme se ha analizado anteriormente, la solicitud fue concluida por la entidad, no habiendo brindado atención mediante la entrega de la información o informar sobre su inexistencia, en caso corresponda.

Por lo tanto, al no brindar una respuesta al recurrente ni presentar sus descargos a esta instancia, la entidad ha omitido indicar que no posee la información requerida, que no tiene la obligación de contar con ella, o que teniéndola en su poder ésta se encuentra incursa en alguna causal de excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública contemplado en la Ley de Transparencia, conforme lo exige el Tribunal Constitucional en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, en el que se 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 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 alegada ni acreditada por la entidad en el presente caso, la Presunción de Publicidad respecto de la información requerida por el recurrente se encuentra plenamente vigente.

Por lo expuesto, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y disponer que la entidad entregue al recurrente la información pública solicitada[4], en la forma y medio requeridos; o, de ser el caso, le 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[5].

Finalmente, 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.

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 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 **ERNESTO ALONSO CABRAL MEJIA** contra la Carta N° D001012-2023-MML-OGSC-FREI de fecha 14 de julio de 2023; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** que entregue la información pública solicitada por el recurrente mediante su solicitud presentada con Registro N° 2023-0121973 y precisada con Registro N° 2023-0124184 de fechas 11 y 13 de julio de 2023, respectivamente, en la forma y medio requeridos, o comunique su inexistencia de manera clara, precisa y fundamentada; conforme a los considerandos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** 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.

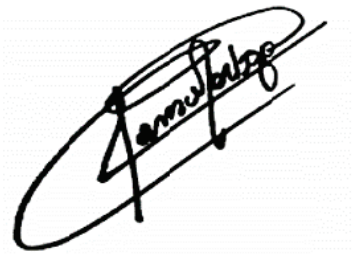
---

[4] Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

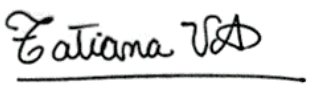
[5] Dentro de ese marco, en el supuesto de inexistencia de la información requerida, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 010300772020 emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 11 de febrero de 2020, se declaró precedente administrativo de observancia 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 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)

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ERNESTO ALONSO CABRAL MEJIA** y a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**, 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-