



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002571-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02148-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **CÉSAR CORNELIO CAUSILLAS**
Entidad : **MINISTERIO DE CULTURA**
Sumilla : Declara infundado recurso de apelación

Miraflores, 21 de julio de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02148-2023-JUS/TTAIP de fecha 24 de junio de 2023 interpuesto por **CÉSAR CORNELIO CAUSILLAS** contra el Memorando N° 000082-2023-DAFO/MC de fecha 21 de junio de 2023, por el cual el **MINISTERIO DE CULTURA** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con Expediente N° 2023-0084882.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con Expediente N° 2023-0084882, el recurrente solicitó a la entidad que le otorgue por correo electrónico información en los siguientes términos:

“(…) LOS LINKS DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES QUE SON EL RESULTADO DE LOS PROYECTOS DECLARADOS BENEFICIARIOS DE LOS ESTÍMULOS ECONÓMICOS PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL DESDE EL AÑO 2017 AL AÑO 2022. (…)” [sic].

A través del Memorando N° 000082-2023-DAFO/MC de fecha 21 de junio de 2023, la entidad denegó la información señalando que se encontraba protegida por las causales de excepción establecidas en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, por los derechos de autor de obras audiovisuales establecidos en el Decreto Legislativo N° 822, Decreto Legislativo de Derechos de Autor.

Con fecha 24 de junio de 2023, al no encontrarse de acuerdo con dicha respuesta el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, señalando que, en aplicación del principio de transparencia, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos, y el control ciudadano, tiene derecho a conocer los proyectos culturales como una película o las obras audiovisuales creadas a partir del estímulo económico que brinda el Estado, siendo de interés público debido a su financiamiento con recursos estatales, por lo que dicho interés debe prevalecer sobre los derechos de autor alegados por la entidad para negar la información; agrega que las obras visuales que resultan ganadoras de los estímulos económicos son exhibidas en diversas plataformas, llevando el logo del Ministerio de Cultura y que se presentan en distintos eventos promovidos por dicho ministerio.

Mediante la Resolución N° 002377-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA se admitió a trámite el citado recurso de apelación y se requirió a la entidad la formulación de sus descargos y la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública; los cuales fueron presentados con fecha 19 de julio de 2023, a través del Oficio N° 001576-2023-OACGD-SG/MC que adjunta el Memorando N° 000095-2023-DAFO/MC de fecha 18 de julio de 2023, señalando que el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor protege a los autores de obras audiovisuales y que el artículo 39 de dicha norma prohíbe su utilización sin la autorización del titular de la obra.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú¹ 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-JUS², 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.

Además, 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.

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.

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, 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 indicar obligatoriamente las excepciones y las razones de hecho que motivan dicha denegatoria.

2.1. Materia en discusión

¹ En adelante, Constitución.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

La controversia consiste en determinar si la información solicitada se encuentra protegida por la excepción prevista en el numeral 6 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, en concordancia con el Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor.

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:

“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.

En el presente caso se advierte que el recurrente ha solicitado “(...) los links de las obras audiovisuales que son el resultado de los proyectos declarados beneficiarios de los estímulos económicos para el fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual desde el año 2017 al año 2022. (...)”, y la entidad denegó la información alegando que se encontraba protegida por derechos de autor, precisando lo siguiente:

“(...) La información solicitada: “links de las obras audiovisuales que son el resultado de los proyectos declarados beneficiarios de los estímulos económicos para el fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual desde el año 2017 al año 2022” se encuentra referida a los enlaces de obras protegidas por el derecho de autor, en tanto que se trata de obras audiovisuales, conforme a lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor, ley de igual jerarquía que la Ley de Transparencia. (...) no pueden ser otorgadas debido a que los mismos califican como información protegida por el derecho de autor, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3, 5, 6 y 8 del Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor. (...)”.

El recurrente al no encontrarse de acuerdo con la denegatoria de la información, presentó a esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando que acceder a las obras audiovisuales que solicita es de interés público, dado que su realización es financiada con recursos públicos, cuyo gasto está sujeto al principio de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano, lo cual debe prevalecer sobre la protección de derechos de autor que se alega para denegarlos. Por su parte, la entidad en sus descargos, reitera los argumentos expuestos al denegar la información, agregado que esta se encuentra protegida por los artículos 5 y 39 del Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor.

Ahora bien, en relación a la publicidad de la información, el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 022-2019 que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual establece que “(...) Las actividades cinematográficas y audiovisuales son de interés público, social y cultural.”

Asimismo, el artículo 9 del Capítulo II: Estímulos para la promoción de la actividad cinematográfica y Audiovisual, de la misma norma, respecto de los estímulos económicos señala:

“9.1 El Ministerio de Cultura se encuentra autorizado a otorgar estímulos económicos a personas naturales de nacionalidad peruana o personas jurídicas de derecho privado, debidamente constituidas en el país, que participan de la actividad cinematográfica y audiovisual. Los estímulos se conceden con cargo a los recursos de su presupuesto anual institucional, asignando para ello un mínimo de seis mil unidades impositivas tributarias (6000 UIT), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, pudiéndose disponer de hasta cinco por ciento (5%) de esta asignación para la administración del otorgamiento de estímulos.” (Subrayado agregado)

En esa línea, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 017-2020-MC que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 022-2019 establece como principio de interpretación sobre la promoción de actividad cinematográfica: “(...) c. Transparencia: El Ministerio de Cultura actúa con transparencia, garantizando la publicidad de sus actuaciones y un adecuado control de las mismas”; y en su artículo 30 indica como obligaciones generales de los beneficiarios: “(...) 30.2

(...) d. Autorizar el uso de las obras o registros audiovisuales derivados de proyectos beneficiarios de los estímulos económicos para fines de comunicación de las acciones de fomento a la actividad cinematográfica y audiovisual por los medios y con las limitaciones que correspondan; e. Otorgar al Ministerio de Cultura una copia de las obras audiovisuales realizadas en el marco de la ejecución de proyectos beneficiarios de los estímulos o apoyos económicos, para su preservación y difusión en acciones de fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual del Ministerio de Cultura.” (Subrayado agregado)

Asimismo, de la revisión de la pagina web de la entidad, se ha ubicado informacion referida a los estímulos económicos para la actividad cinematográfica y audiovisual 2022⁴, en la que se publican las convocatorias a concurso para el otorgamiento de tales incentivos, registrando como parte de los requisitos de postulación la suscripción de actas de compromiso, siendo ilustrativo citar por ejemplo la convocatoria para proyectos de cortometraje⁵, en la cual, los términos del acta de compromiso⁶ establecen lo siguiente:

“ACTA DE COMPROMISO

(...)

CLÁUSULA QUINTA: OBLIGACIONES PRINCIPALES DE LA PERSONA JURÍDICA

(...)

5.3 Presentar al MINISTERIO, conforme a la fecha establecida en el cronograma del PROYECTO y dentro del plazo máximo de ejecución del mismo, el siguiente material final del PROYECTO:

(...)

5.3.8 Una (01) licencia de comunicación pública de la obra cinematográfica vinculada al PROYECTO, de acuerdo al formato aprobado por el MINISTERIO. La licencia será gratuita, de manera no exclusiva, para el territorio nacional y se encontrará vigente por un período de diez (10) años contados desde la fecha de emisión del certificado de cumplimiento. Asimismo, la licencia incluirá la difusión del material promocional que forma parte del material final de forma indefinida (...).” (Subrayado agregado)

Aunado a ello, en las Bases del concurso, el numeral 10.6 Declaración de Beneficiarios, establece la publicación que efectúa la entidad sobre los beneficiarios del concurso: “En base al acta de evaluación del Jurado y al informe respectivo de la DAFO, la DGIA emite la resolución que declara a las Personas Jurídicas beneficiarias y/o los recursos disponibles. Tanto el acta de evaluación como la resolución son publicadas conjuntamente en el portal institucional del Ministerio de Cultura”; y en el acápite XVI se indica:

“(...) El Ministerio de Cultura promueve el respeto a los derechos de la propiedad intelectual y combate la piratería en todas sus modalidades. La adquisición, reproducción o circulación de una obra cinematográfica o audiovisual sin la debida autorización de sus titulares perjudica a sus autores (no pueden percibir ingresos por sus creaciones) y al público consumidor (el producto carece de los estándares de calidad adecuados). (...)”.

⁴ Disponible en:
<https://estimuloseconomicos.cultura.gob.pe/2022/estimulos-economicos-para-la-actividad-cinematografica-y-audiovisual-2022>

⁵ Disponible en:
<https://estimuloseconomicos.cultura.gob.pe/2022/concursos/proyectos-de-cortometraje>

⁶ Disponible en:
<https://estimuloseconomicos.cultura.gob.pe/sites/default/files/concursos/archivos/2022-CPC-ActaCompromiso.pdf>

(Subrayado agregado)

De las normas antes descritas se advierte que la actividad cinematográfica y audiovisual ha sido declarada de interés público, social y cultural, por lo que el Estado promueve dichas actividades otorgando estímulos económicos con cargo a los recursos públicos del presupuesto anual, a fin que los beneficiarios de tales incentivos puedan desarrollar obras en ese campo cultural, y en virtud al principio de transparencia, la entidad debe publicitar las actuaciones que realiza con ese fin, garantizando un control adecuado sobre las mismas.

Es así que la entidad publicita las etapas del concurso público para el otorgamiento de los estímulos económicos, lo cual incluye el acta de evaluación de los proyectos y la resolución que declara a los ganadores beneficiarios, apreciándose que en el acta se describe el proyecto ganador, el motivo de su elección, y el voto del jurado; cabe señalar además que los beneficiarios suscriben un acta de compromiso por el cual otorgan únicamente a la entidad una licencia de comunicación gratuita de la obra audiovisual, con fines de difundir acciones de fomento a la actividad cinematográfica y audiovisual del Ministerio de Cultura, incluyendo la posibilidad de difundir el material promocional de la obra, mas no la obra completa.

De otro lado, el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 822, Ley de Derechos de Autor, señala que están comprendidas entre las obras protegidas las siguientes: “(...) e. *Las obras audiovisuales (...)*”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 08506 2013-PA/TC que el derecho a la libertad de creación artística y el derecho a la propiedad intelectual se encuentran reconocidos en el inciso 8 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual indica que *“Toda persona tiene derecho a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto”*.

Además, en el Fundamento 10 de dicha sentencia, dicho colegiado agregó que: *“En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la protección de los intereses morales y materiales que se derivan de la creación intelectual se encuentra recogido en el Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor, el que ha incorporado tanto “los derechos morales” (artículos 21 a 29) como los “derechos patrimoniales” (artículos 30 a 40) a que alude la interpretación efectuada por el Comité DESC y ha afirmado que los derechos morales son perpetuos, inalienables, inembargables, irrenunciables e imprescriptibles (artículo 21)”*.

De ello se infiere que el derecho a la propiedad intelectual y los otros derechos vinculados al autor, en tanto se encuentran reconocidos en la Constitución Política del Perú y se encuentran desarrollados en el Decreto Legislativo N° 822, corresponden a la excepción del ejercicio del derecho de acceso a la información establecida en el numeral 6 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, según la cual constituye información confidencial, entre otras, aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

En ese marco, es necesario indicar que el numeral 19 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 822 define como obra audiovisual a *“Toda creación intelectual expresada mediante una serie de imágenes asociadas que den sensación de*

movimiento, con o sin sonorización incorporada, susceptible de ser proyectada o exhibida a través de aparatos idóneos, o por cualquier otro medio de comunicación de la imagen y del sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene, sea en películas de celuloide, en videogramas, en representaciones digitales o en cualquier otro objeto o mecanismo, conocido o por conocerse. La obra audiovisual comprende a las cinematográficas y a las obtenidas por un procedimiento análogo a la cinematografía”; y el numeral 37 de la referida norma define a la reproducción como la *“Fijación de la obra o producción intelectual en un soporte o medio que permita su comunicación, incluyendo su almacenamiento electrónico, y la obtención de copias de toda o parte de ella”* (Subrayado agregado).

Asimismo, conforme a los artículos 30⁷ y 31⁸ de la norma en comentario, en virtud de los derechos patrimoniales, el autor goza del derecho exclusivo de explotar su obra bajo cualquier forma o procedimiento, y de obtener por ello beneficios, salvo en los casos de excepción legal expresa, lo que comprende, especialmente, el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir la reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento; y por otro lado en el artículo 39 se indica: *“Ninguna autoridad ni persona natural o jurídica, podrá autorizar la utilización de una obra o cualquier otra producción protegida por esta Ley, o prestar su apoyo a dicha utilización, si el usuario no cuenta con la autorización previa y escrita del titular del respectivo derecho, salvo en los casos de excepción previstos por la ley. En caso de incumplimiento será solidariamente responsable.”*

De lo anterior se puede concluir que el derecho a la propiedad intelectual expresada en la protección de derechos de autor, garantiza, entre otros aspectos, que la reproducción de las obras, como en este caso las obras audiovisuales, requiera la autorización de su autor, aun cuando su realización se hubiera financiado con recursos públicos en la medida que, la fiscalización de tales gastos, se encuentra garantizada con la publicidad de las actas en las que se consigna la descripción y los motivos de elección de las obras beneficiarias.

Se advierte además que el Decreto de Urgencia N° 022-2019 que establece el otorgamiento de los estímulos económicos y su Reglamento, no disponen la publicación de las obras ganadoras al finalizar el concurso, estableciendo únicamente que el autor otorga la licencia de comunicación de la obra al Ministerio de Cultura con fines de fomento de la actividad cultural cinematográfica, autorización que se refleja en el acta de compromiso firmada por los beneficiarios, contrayendo como contraparte la entidad, la obligación de promover la protección de derechos de propiedad intelectual, resguardando la

⁷ “Artículo 30.- Alcance de los derechos patrimoniales”

El autor goza del derecho exclusivo de explotar su obra bajo cualquier forma o procedimiento, y de obtener por ello beneficios, salvo en los casos de excepción legal expresa.

⁸ “Artículo 31.- El derecho patrimonial comprende, especialmente, el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir:

- a. La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento.
- b. La comunicación al público de la obra por cualquier medio.
- c. La distribución al público de la obra.
- d. La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.
- e. La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio incluyendo mediante transmisión.
- f. Cualquier otra forma de utilización de la obra que no está contemplada en la ley como excepción al derecho patrimonial, siendo la lista que antecede meramente enunciativa y no taxativa.

circulación de una obra cinematográfica o audiovisual sin la debida autorización de sus titulares. Asimismo, este Colegiado verificó en la página web que dichas obras no se encuentran publicitadas, sino solo información general sobre el presupuesto de las obras, los planes de rodaje, planes de financiamiento, planes de difusión, propuestas técnicas, fichas artísticas, entre otros⁹.

En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de apelación, al haberse determinado que las obras audiovisuales solicitadas se encuentran protegidas por derechos de autor.

De conformidad 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:

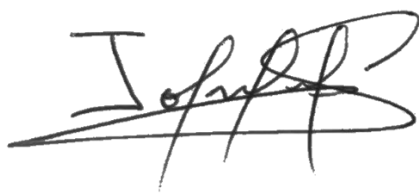
SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por **CÉSAR CORNELIO CAUSILLAS** contra el Memorando N° 000082-2023-DAFO/MC de fecha 21 de junio de 2023, por el cual el **MINISTERIO DE CULTURA** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con Expediente N° 2023-0084882.

Artículo 2.- 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 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **CÉSAR CORNELIO CAUSILLAS** y al **MINISTERIO DE CULTURA** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

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

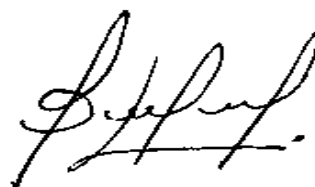


JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

vp: fjlf/micr



VANESA VERA MUENTE
Vocal

⁹ <https://dafo.cultura.pe/publicacion-en-linea-de-proyectos-ganadores-de-los-concursos-cinematograficos/>. Visitado el 21 de julio de 2023.