



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 002195-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02269-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **MARIELLA CAROLINA MUÑOZ TORRES**
Entidad : **MINISTERIO DEL AMBIENTE**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 08 de agosto de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02269-2023-JUS/TTAIP de fecha 6 de julio de 2023, interpuesto por **MARIELLA CAROLINA MUÑOZ TORRES** contra la Carta N° 601-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 13 de junio de 2023 y la Carta N° 629-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 20 de junio de 2023, mediante las cuales el **MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE** atendió sus solicitudes de acceso a la información pública presentadas con fecha 9 de junio de 2023 registrada con N° 2023167234 y fecha 13 de junio de 2023 registrada con N° 2023179670.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 9 de junio de 2023, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad copia simple de la siguiente información:

“Todos los informes de opinión del 2018 de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA), relativos con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Certificación ambiental, Evaluación ambiental, Participación ciudadana, proyectos sujetos al SEIA, instrumentos de gestión complementarios, aplicación ambiental sectorial, opiniones técnicas, entre otros).”¹

Con fecha 13 de junio de 2023, la recurrente solicitó a la entidad copia simple de la siguiente información:

“Todos los informes de opinión del 2019 Y 2020 de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA), relativos con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Certificación ambiental, Evaluación ambiental, Participación ciudadana, proyectos sujetos al SEIA, instrumentos de gestión complementarios, aplicación ambiental sectorial, opiniones técnicas, entre otros)”²

¹ En adelante solicitud 1

² En adelante solicitud 2

Mediante la Carta N° 601-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 13 de junio de 2023 y la Carta N° 629-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 20 de junio de 2023, la entidad brindó atención a las dos solicitudes de la recurrente, indicando lo siguiente:

- Carta N° 601-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 13 de junio de 2023 (respuesta a la solicitud 1):

“(...)

Al respecto, es oportuno precisar, que de acuerdo al artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, 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.

En ese sentido, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental, a través del correo electrónico del 13 de junio de 2023 señala lo siguiente: “En su mayoría los pronunciamientos de la DGPIGA son opiniones sobre aspectos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA, y por ende el volumen de la información que involucra el pedido sería bastante considerable. Se podría atender la solicitud cada 6 meses, y estimamos la entrega total de esta información a finales de junio del 2024.

(...)”

- Carta N° 629-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 20 de junio de 2023 (respuesta a la solicitud 2):

“(...)

Al respecto, es oportuno precisar, que de acuerdo al artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, 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.

Sobre el particular, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, mediante correo electrónico de fecha 19.06.2023 señala: “Considerando el gran volumen de la información solicitada correspondiente a 2 años (2019 y 2020) de pronunciamientos del MINAM sobre temas del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, correspondiente a los años, y dado que la misma administrada solicitó la misma información del 2018 (que se atenderá cada 6 meses hasta julio de 2024). Consideramos proporcional poder atender su pedido de 1 año 10 meses de información, cada 6 meses, y como máximo hasta diciembre de 2025”.

En tal sentido, remite parte de la información la misma que está disponible en el siguiente enlace: <https://workdrive.zoho.com/folder/sq5ay0cadd23baead45099786f3a65bb2390b> y la información restante será proporcionada en los plazos señalados por la citada Dirección. (Diciembre 2023, junio 2024, diciembre 2024, junio 2025 y diciembre 2025)

(...)”

Con fecha 6 de julio de 2023, la recurrente presentó el recurso de apelación, materia de análisis, al considerar que *“las respuestas brindadas por el MINAM a las solicitudes previamente descritas se caracterizan por no contar con causas justificadas y ser incongruentes con la necesidad de acceder a información pública de manera oportuna, por lo cual se estaría desnaturalizando la aplicación excepcional del literal g) del artículo 11 del TUO de la Ley N° 27806 y el literal d.1 del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por Decreto Supremo N 072-2003-PCM, (en adelante, RLTAIP). Por los argumentos desarrollados en este escrito, presento a su despacho la presente apelación.”*

Mediante Resolución N° 001987-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA³ se admitió a trámite el referido 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, los cuales, fueron ingresados mediante el OFICIO N° 00229-2023-MINAM/SG/OGDAC con fecha 01 de agosto de 2023, complementado con OFICIO N° 00230-2023-MINAM/SG/OGDAC con fecha 02 de agosto de 2023.

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.

Por su parte, 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-JUS⁴, establece que el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, precisa que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en cuyo caso 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.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 18 de la misma ley 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.

³ Notificada a la entidad el 24 de julio de 2023.

⁴ En adelante, Ley de Transparencia.

Además, el literal g) del artículo 11 de la Ley de Transparencia establece que “(...)excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo señalado en el literal b) debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, por única vez la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido el pedido de información (...)”.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la prórroga comunicada respecto de las solicitudes 1 y 2 está acorde con la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del principio de publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado, 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 (STC N.° 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que les 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.

Del presente expediente se aprecia que la recurrente solicitó a la entidad la información contenida en las solicitudes 1 y 2 detalladas en los antecedentes de la presente resolución; y, en respuesta, la entidad comunicó que el plazo de atención de la solicitud 1 finalizaría en el mes de junio del año 2024 y que el plazo de atención de la solicitud 2 finalizaría en el mes de diciembre del año 2025, debido al gran volumen de la información a entregar.

Ante ello, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar las respuestas brindadas por el MINAM incongruentes con la necesidad de acceder a información pública de manera oportuna, por lo cual considera que se estaría desnaturalizando la aplicación excepcional del literal g) del artículo 11 del TUO de la Ley N° 27806 y del literal d.1 del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por su parte, la entidad alcanzó sus descargos a esta instancia mediante el OFICIO N° 229-2023/MINAM/SG/OGDAC de fecha 01 de agosto de 2023, con el que remite el Informe N° 00176-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/SPIGA de la misma fecha, en el que se señala lo siguiente:

(...)

2.20. *Al respecto, esta dirección general reafirma lo señalado en las cartas materia de impugnación y, a continuación, presenta el sustento relativo al “significativo volumen de la información solicitada” y a la “comprobada y manifiesta falta de recursos humanos de la entidad” con el propósito de justificar por qué la información solicitada por la recurrente solo sería posible de ser entregada de forma gradual con fecha de finalización en diciembre de 2025.*

2.21. *En relación a la solicitud realizada por la ciudadana, se debe precisar que, la DGPIGA del MINAM conduce el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), el cual comprende al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE); en donde la DGPIGA ejerce la rectoría del SEIA. Cabe añadir que, el SEIA interactúa y se interrelaciona con los demás sistemas funcionales citados, como por ejemplo: cuando un proyecto se superpone o esté relacionado con áreas naturales protegidas o recursos hídricos, emite opinión técnica al instrumento de gestión ambiental el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) o la Autoridad Nacional del Agua (ANA), habiendo una interacción entre el SEIA-SNGRH-SINANPE, o también cuando un instrumento de gestión ambiental se aprueba es materia de fiscalización ambiental, habiendo una interacción entre el SEIA-SINEFA, y así existen otras interacciones.*

2.22. *De acuerdo con ello, se ha verificado que la DGPIGA durante los años 2018, 2019 y 2020, emitió la siguiente cantidad de informes,*

sin considerar las cartas, memorandos, oficios u otros documentos similares.

Año	Número de informes
2018	1162
2019	994
2020	1034

Fuente: DGPIGA

- 2.23. *Identificado el número de informes que se remitirían a la ciudadana, se procede a su descarga, y posterior a ello se tiene que revisar (filtrar) y, de corresponder, tachar los datos personales que puedan vulnerar algún derecho fundamental de la persona, considerando que, si bien los documentos en materia ambiental son públicos, también tienen excepciones, conforme lo dispone el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, en concordancia con las normas generales sobre transparencia y acceso a la información pública.*
- 2.24. *Es así que, tomando en cuenta lo antes expuesto, en relación al sustento relativo al “significativo volumen de la información solicitada”, es preciso señalar que se ha identificado que desde la DGPIGA se han emitido 1162 informes durante el año 2018, los mismos que deberán ser filtrados para cautelar lo señalado en el párrafo anterior; por tal motivo se ha dispuesto la revisión de dichos informes a una razón de 60 informes/mes aproximadamente, de forma que se culmine la revisión de los informes solicitados para el año 2018 a más tardar a junio de 2024, dándose atención a la solicitud de la ciudadana en un plazo de 383 días desde la fecha de respuesta.*
- 2.25. *Mientras que los informes emitidos por la DGPIGA referidos a los años 2019 y 2020 ascienden a un total de 2028 informes, los cuales serán revisados a razón de 60 informes/mes aproximadamente, de manera que los mismos sean remitidos en un plazo máximo hasta diciembre de 2025, lo cual contabiliza un total de 924 días desde la fecha de respuesta.*
- 2.26. *En ese orden de ideas, lo señalado anteriormente se resume en la remisión de 120 informes aproximadamente por mes, teniendo que cuenta que las solicitudes de acceso a la información han sido ingresadas en el mismo mes.*
- 2.27. *De igual manera, debe precisarse que, considerando la diversidad de entidades que hacen sus consultas ante la DGPIGA, mucha de la información que maneja esta dirección general se encuentra relacionada a planes de operaciones policiales en el marco de la lucha contra la minería ilegal, toda vez la DGPIGA se encarga de las acciones de coordinación, supervisión, evaluación y monitoreo del cumplimiento del Plan Integral frente a la Minería Ilegal “Plan Restauración”¹. Al respecto, en consideración a lo señalado en el*

artículo 16 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, esta información clasifica como reservada; por lo que, es necesario advertir que una difusión errónea de esta información podría causar un impacto negativo en el efecto esperado respecto a los operativos contra la minería ilegal que se proyectan realizar.

- 2.28. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, se crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, el cual es conformado por, entre otros, el MINAM. Este mecanismo establece los principios, medidas y procedimientos que buscan garantizar la prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades, en donde rige el principio de confidencialidad que señala que “Los datos de las personas defensoras de derechos humanos recopiladas son confidenciales, conforme con lo dispuesto en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. La información acopiada, como la identidad del/a presunto/a agresor/a y agredido/a no es de conocimiento público, por guardar relación con la seguridad de la persona defensora de derechos humanos en riesgo. Las y los funcionarios y servidores deben guardar confidencialidad sobre la información que conozcan en el ejercicio de sus funciones, inclusive después de finalizada su relación laboral, con excepción de aquella que se requiera para articular las medidas dispuestas en el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, ante agresiones, amenazas o situaciones de riesgo.”; siendo que la DGPIGA en coordinación con la Unidad Funcional de Delitos Ambientales, en el marco de la justicia ambiental como parte del SNGA deben cautelar dicha información.*
- 2.29. En tal sentido, será necesaria realizar un filtro de cada uno de los informes emitidos por la DGPIGA, de manera que se realice la ubicación de aquellos informes que sea posible remitir o tachar los datos personales que sean necesarios, en relación a lo solicitado por la ciudadana en su pedido de información.*
- 2.30. Ahora, considerando el sustento relativo a la falta de recursos humanos en relación a los recursos con los que dispone la DGPIGA, se debe precisar que no se cuenta con un personal exclusivo que realice la descarga y revisión de un significativo volumen de información señalada en los párrafos anteriores, por lo que, tal como lo ha señalado el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública “(...) no es posible que la Administración Pública prevea con antelación los recursos humanos, logísticos u operativos que necesitará para atender una solicitud de dicha naturaleza en el plazo legal (...), ya que la DGPIGA y el MINAM en general cuenta con los medios de atención de solicitudes puntuales de información como es solicitado de manera recurrente, pero en este caso particular el significativo volumen de la documentación requiere un tratamiento diferente, puesto que hace que dicha solicitud no pueda atenderse en el plazo legal (10 días) con los recursos con los que ordinariamente cuenta la entidad.*

- 2.31. Sin perjuicio de ello, es importante tener en cuenta que, mediante Memorando Múltiple N° 00071-2023-MINAM/SG de fecha 5 de julio de 2023, la Secretaría General del MINAM remitió el reporte de documentos pendientes de atención registrados en el ECODOC PLUS, en donde figura la que la DGPIGA cuenta con 688 documentos pendientes de atender, por lo que, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en concordancia con su Reglamento, atender la solicitud de la ciudadana en su totalidad dentro del plazo legal y no en partes, afectaría sustancialmente la continuidad del servicio o función pública de su competencia.
- 2.32. En ese sentido, considerando todo lo expuesto, y en el marco del Principio de Razonabilidad, no es posible atender la solicitud de la ciudadana Mariella Carolina Muñoz Torres en su totalidad dentro del plazo exigido por la norma, como lo ha requerido; por lo que, se ha previsto atender la carta presentada el 9 de junio de 2023 a finales de junio de 2024 remitiendo información cada 6 meses, y la carta presentada el 13 de junio de 2023 a finales de 2025, remitiendo la información cada 6 meses; es decir si se ha previsto atender el requerimiento en su totalidad pero en partes.
(...)"

Al respecto, en la medida que la entidad no ha negado la posesión de la información ni que ésta tenga carácter público, sino que ha comunicado que hará uso de la prórroga en la atención de las solicitudes 1 y 2; además, siendo que la recurrente ha limitado su recurso al cuestionamiento de dicha prórroga; corresponde a este colegiado determinar si el uso de la referida prórroga por parte de la entidad se encuentra conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Sobre el particular, cabe destacar 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, resultarían 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 dicha línea, conforme a los literales b) y g) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, la entidad debe brindar la información que le soliciten en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, salvo que comunique al administrado en el plazo de dos (2) días hábiles el uso de la prórroga, siempre que existan causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, debiendo indicar al solicitante la fecha en que le proporcionará la información requerida de forma debidamente fundamentada.

Además, el artículo 15-B del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁵, desarrolla los supuestos relativos a la falta de capacidad logística, operativa y de personal y establece cuál es el procedimiento a seguir para acreditar la existencia de dichos supuestos:

“Artículo 15-B.- Falta de capacidad logística, operativa y de personal

15-B.1 Para efectos de lo dispuesto por el inciso g) del artículo 11 de la Ley, se tiene en consideración los siguientes criterios:

- 1. Constituye falta de capacidad logística la carencia o insuficiencia de medios que se requieran para reproducir la información solicitada.***
- 2. Constituye falta de capacidad operativa la carencia de medios para la remisión de la información solicitada tales como servicio de correspondencia, soporte informático, línea de internet, entre otros que se utilicen para dicho fin.***
- 3. La causal de falta de recursos humanos se aplica cuando la solicitud de acceso a la información pública deba ser atendida por una entidad u órgano que no cuente con personal suficiente para la atención inmediata o dentro del plazo, considerando el volumen de la información solicitada, sin afectar sustancialmente la continuidad del servicio o función pública de su competencia.***

15-B.2 Las condiciones indicadas deben constar en cualquier instrumento de gestión o acto de administración interna de fecha anterior a la solicitud, que acrediten las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia.

15-B.3 Las condiciones señaladas no limitan el derecho del solicitante de acceder de manera directa a la documentación o información requerida.

15-B.4 Las limitaciones logísticas u operativas pueden constituir violaciones al derecho de acceso a la información pública si estas se extienden por un plazo, que a juicio del Tribunal o de la Autoridad, sea irrazonable.” (Subrayado agregado)

De la citada norma, se desprende que en el caso de que dicha prórroga se sustente en los supuestos de falta de capacidad logística, operativa o de recursos humanos, dichas condiciones deben constar en un instrumento de gestión o acto de administración interna de fecha anterior a la solicitud, que acrediten las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia. Es decir, no basta con alegar la aludida necesidad de establecer una prórroga o invocar la existencia de los aludidos supuestos, sino que es preciso que la entidad acredite, con un documento de fecha anterior a la solicitud de

⁵ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

información: i) la existencia de dichos supuestos y ii) las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia.

Dicha exigencia de acreditación del inicio de las gestiones conducentes a superar la deficiencia, se sustenta en que la entidad se encuentra obligada a proveer en todo momento los recursos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, conforme a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley de Transparencia: *“Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley”* (subrayado agregado).

En la misma línea, el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Transparencia prescribe que la máxima autoridad de la entidad tiene como obligación: *“Asegurar que el funcionario responsable de entregar la información de acceso público, así como el funcionario responsable del Portal de Transparencia, tengan las condiciones indispensables para el cumplimiento de sus funciones”,* y que el funcionario responsable debe: *“d.2. Contar con los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios necesarios para la atención de las solicitudes de información y las demás funciones en materia de transparencia y acceso a la información que le correspondan. Dichos recursos presupuestarios deberán ser previstos en el presupuesto institucional de la entidad conforme a la normatividad vigente y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”* (subrayado agregado).

Por otro lado, si bien es la entidad la que tiene la potestad de establecer el plazo dentro del cual atenderá la solicitud, luego de justificar adecuadamente encontrarse en los supuestos antes mencionados para el uso de la prórroga, también es cierto que dicha potestad no puede ser utilizada arbitrariamente, con afectación del derecho del ciudadano de acceder oportunamente a la información solicitada.

En ese contexto es que el último párrafo del artículo 15-B del Reglamento de la Ley de Transparencia establece que constituye una violación del derecho de acceso a la información pública extender las limitaciones para la atención de la solicitud de información por un plazo irrazonable, y que el carácter excesivo de dicho plazo puede ser determinado por esta instancia.

En esa línea, corresponde a la entidad motivar adecuadamente la facultad de utilizar la prórroga, detallando por qué lo solicitado constituye un pedido voluminoso, esto es, que implique la entrega de documentación o información abundante (en los casos en que ello no se desprenda claramente de la solicitud de información).

Respecto a la solicitud del día 9 de junio de 2023 registrada con N° 2023167234 (solicitud 1)

Al respecto, se aprecia que la entidad comunicó al recurrente el uso de la facultad de prorrogar el plazo para la entrega de la información requerida en la solicitud 1, dentro del plazo establecido en la ley. No obstante ello, la entidad ha justificado la prórroga en la causal de falta de recursos humanos, tanto en el fundamento 2.15 como en el 2.20 de sus descargos. Sin embargo, no ha presentado ningún documento que acredite el inicio de gestiones a fin de atender esta deficiencia de personal, documento exigido por el artículo 15-B.2 del Reglamento de la Ley

de Transparencia, con lo cual no se ha acreditado el cumplimiento de dicho requisito exigido por la norma para dar por válida la prórroga comunicada al recurrente con base en esta causal.

Por otro lado, la entidad también ha aludido, respecto de la información requerida, el “*significativo volumen de la información solicitada*”, detallando que la atención del pedido exige que “*Identificado el número de informes que se remitirían a la ciudadana, se procede a su descarga, y posterior a ello se tiene que revisar (filtrar) y, de corresponder, tachar los datos personales que puedan vulnerar algún derecho fundamental de la persona, considerando que, si bien los documentos en materia ambiental son públicos, también tienen excepciones, conforme lo dispone el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, en concordancia con las normas generales sobre transparencia y acceso a la información pública*”.

De la motivación expresada por la entidad, se observa que no se hace una alusión específica a la magnitud del acervo documentario que habrá de entregarse, sino que se indica que el pedido involucra la entrega de documentación por parte de diversas unidades orgánicas responsables, pues se está requiriendo todos los informes de opinión del año 2018 de la DGPIGA relativos a diversas temáticas relacionadas al SEIA, como certificación ambiental, evaluación ambiental, participación ciudadana, proyectos sujetos al SEIA, instrumentos de gestión complementarios, aplicación ambiental sectorial, opiniones técnicas, entre otros, las que deben revisar la documentación pertinente y, de corresponder, tachar los datos personales que puedan vulnerar algún derecho fundamental de la persona.

Para este Tribunal, la motivación expresada por la entidad, aunque muestra un elemento a partir del cual podría desprenderse el carácter voluminoso de la información a entregarse, no justifica la razonabilidad de la prórroga del plazo legal que la entidad comunicó a la recurrente, dado que no ha explicitado suficientemente el carácter ampuloso de los documentos relativos a los informes de opinión del año 2018, ni el personal con el que cuenta para la atención de la solicitud de la recurrente; por lo que no ha cumplido con motivar adecuadamente la prórroga del plazo de entrega de la información solicitada.

Sobre este punto, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, mediante la Opinión Consultiva N° 14-2019-JUS/DGTAIPD⁶, ha señalado que:

“2.6. El plazo razonable no significa el número fijo de días, semanas, meses o años, ya que ello se trataría del plazo legal, si no que se trata que el solicitante obtenga la información requerida dentro de un plazo determinado bajo ciertos criterios, tales como:

i) La complejidad de la causa que habilita el uso de la prórroga, es decir, estudiar la causa ponderando elementos objetivos como,

⁶ Consultado en el siguiente enlace:
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1474045/Sobre%20la%20aplicaci%C3%B3n%20del%20inciso%20g\)%20art%C3%ADculo%2011%C2%B0%20del%20TUO%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2027806,%20Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1474045/Sobre%20la%20aplicaci%C3%B3n%20del%20inciso%20g)%20art%C3%ADculo%2011%C2%B0%20del%20TUO%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2027806,%20Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.pdf)

por ejemplo: el periodo del tiempo que tomará contar con una fotocopidora para reproducir la información, el número de **personas con las que cuenta, el volumen de la información solicitada**, la no afectación de la continuidad del servicio o la función pública de competencia de la entidad, entre otros.

ii) La situación particular de la entidad obligada, es decir, evaluar las circunstancias económicas o sociales de la entidad, por ejemplo, que la solicitud se realice en una entidad que no cuente con acceso al internet o con escasos recursos para superar las deficiencias.

iii) **Se fije atendiendo el principio de razonabilidad**, es decir que el plazo adicional fijado debe reflejar la complejidad de las causas que derivaron el suso de la excepción.

2.7. Por tanto, si bien el marco legal no ha determinado el plazo de excepción, este no podría constituir un plazo evidentemente irrazonable que pueda configurar una violación al contenido esencial del derecho a la información pública.” (Subrayado y énfasis agregado)

Conforme a la citada opinión, uno de los elementos objetivos para valorar la razonabilidad de la prórroga del plazo legal, comprende a la cantidad de personal con el que cuenta la entidad, a fin de atender la solicitud de información que resulte voluminosa; cuya situación no ha sido acreditada por la entidad en el presente caso. En otros términos, la razonabilidad de la extensión del plazo legal dependerá no solo de la cantidad de la información que se requiera, sino de la cantidad de personal que cuenta la entidad para atender los requerimientos de información de la recurrente.

Así, en el presente caso se advierte que la entidad ha estimado que revisará 60 informes por mes, esto es, a razón de 3 informes por día (contando con 20 días hábiles por mes), presumiendo que para ello destinará solo a un (01) servidor; en este supuesto, no resulta razonable que en una jornada laboral diaria se analicen sólo 3 informes. En este contexto, el plazo señalado por la entidad también resultaría irrazonable si, por ejemplo, contara con más de un servidor para realizar la misma labor.

Por lo tanto, la falta de acreditación de la carencia de personal y de la cantidad de personal con que cuenta la entidad para atender la solicitud de la recurrente, constituye la omisión de un elemento objetivo necesario para valorar la razonabilidad de la prórroga del plazo legal para la entrega de información solicitada.

Cabe indicar que esta instancia ha tenido oportunidad de revisar algunos de los informes comprendidos en el pedido de la recurrente, pues fueron remitidos por la entidad con la CARTA N° 629-2023-MINAM/SG/OGDAC, tal como se muestra en las siguientes imágenes:

NAME ↑	LAST MODIFIED
Oficio N°002-2019-DGPIGA.pdf	Jan 9, 2019
Oficio N°003-2019-DGPIGA.pdf	Jan 9, 2019
Oficio N°004-2019-DGPIGA.pdf	Jan 11, 2019
Oficio N°005-2019-DGPIGA.pdf	Jan 11, 2019
Oficio N°006-2019-DGPIGA.pdf	Jan 11, 2019
Oficio N°007-2019-DGPIGA.pdf	Jan 11, 2019
Oficio N°008-2019-DGPIGA.pdf	Jan 16, 2019
Oficio N°009-2019-DGPIGA.pdf	Jan 14, 2019
Oficio N°010-2019-DGPIGA.pdf	Jan 16, 2019
Oficio N°011-2019-DGPIGA.pdf	Feb 18, 2019
Oficio N°012-2019-DGPIGA.pdf	Jan 16, 2019
Oficio N°014-2019-DGPIGA.pdf	Jan 16, 2019
Oficio N°015-2019-DGPIGA.pdf	Jan 16, 2019
Oficio N°016-2019-DGPIGA.pdf	Jan 17, 2019
Oficio N°018-2019-DGPIGA.pdf	Jan 17, 2019
Oficio N°019-2019-DGPIGA.pdf	Jan 17, 2019
Oficio N°020-2019-DGPIGA.pdf	Jan 17, 2019

Oficio N°002-2019-DGPIGA.pdf



PERÚ
Ministerio del Ambiente

Viceministerio de Gestión Ambiental

Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

INFORME N°002-2019-MINAM/VMGA/DGPIGA

PARA : **Nancy Chauca Vásquez**
Directora General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental

DE : **José Dustin Álvarez Huayta**
Analista en Gestión Ambiental

Hector Benítez Castro
Especialista I en Normatividad Ambiental

ASUNTO : Identificación de la Autoridad Competente y determinación de la exigibilidad de la Certificación Ambiental del proyecto de inversión denominado "Mejoramiento y ampliación del servicio de transitabilidad de la carretera tramo: Emp. HU-1031 Ambo - Tomayquichua - Sanca Ragra, Puente Colpa - (Dv. Fundo Pacán) Emp. PE 3N, distritos de Ambo, Tomayquichua, Conchamarca y Amarillis, provincias de Ambo y Huánuco - Región Huánuco".

REFERENCIA : Oficio N° 1101-2019-CRU/CNDPAT (Expediente N° 2018007297 de

FECHA : Magdalena del Mar, **07 ENE. 2019**

De dicha revisión se ha advertido que los informes contienen entre 8 y 10 folios cada uno, situación que no justifica razonablemente que un personal de la entidad sólo pueda efectuar el procesamiento de tres informes en una jornada laboral.

De otro lado, esta instancia también debe advertir que la estimación del plazo de entrega gradual de la información por parte de la entidad resulta imprecisa, al haber señalado que "(...), se ha previsto atender la carta presentada el 9 de junio de 2023 a finales de junio de 2024 **remitiendo información cada 6 meses (...)**"

(Énfasis agregado). Es decir, la entidad no ha fijado un plazo determinado (fecha cierta) para la entrega de la información; asimismo, no resulta razonable que la entidad recopile la información cada seis meses a fin de efectuar su entrega, siendo posible entregas parciales en plazos menores, dado que la entidad ha estimado la revisión por periodos mensuales.

Adicionalmente, la entidad manifiesta que ha verificado que la DGPIGA durante el año 2018 emitió la siguiente cantidad de informes:

Año	Número de informes
2018	1162
2019	994
2020	1034

Fuente: DGPIGA

Conforme al detalle mostrado, se aprecia que, en su conjunto, la información solicitada sí es abundante, pues requiere el acopio de todos los documentos presentados por la entidad para su descarga y, posterior a ello, la revisión de dichos documentos para, de corresponder, tachar los datos personales que puedan vulnerar algún derecho fundamental de la persona (en lo que corresponda); por lo que la prórroga del plazo sí tiene sustento.

En dicha medida, teniendo en cuenta que, si bien el número total de informes a entregar es voluminoso y son documentos que se encuentran en posesión de diversas unidades orgánicas -conforme a lo indicado por la propia entidad-, no obstante -en función de los informes alcanzados por la entidad- es razonable considerar que el número de páginas de cada uno de esos informes no es abundante; por ello, esta instancia considera que la opción elegida por la entidad de revisar 60 informes por mes no resulta ser el medio menos lesivo al derecho de la recurrente de acceder de manera oportuna a la información solicitada; además, en lugar de esperar el acopio de toda la información para efectuar su entrega a la recurrente, la entidad puede efectuar una entrega progresiva de la información a través de entregas parciales.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación respecto de la **solicitud 1** y disponer que la entidad elabore un cronograma de entregas parciales de la información, con fechas razonables en función de la capacidad operativa destinada por la entidad para atender el pedido y al volumen real de la información solicitada; comunicando dicho cronograma a la recurrente y entregando la información en las fechas establecidas en ese cronograma.

Respecto a la solicitud del día 13 de junio de 2023 registrada con N° 2023179670 (solicitud 2)

Al respecto, se aprecia, en primer lugar, que la entidad no comunicó en el plazo de ley al recurrente el uso de la facultad de prorrogar la entrega de la información requerida con la solicitud 2, puesto que la recepción de esta solicitud fue el 13 de junio de 2023 y el correo electrónico con el que se notificó a la recurrente la Carta N° 629-2023-MINAM/SG/OGDAC es de fecha 20 de junio de 2023; lo que evidencia el incumplimiento del plazo de 2 días hábiles establecido en el literal g) del artículo 11 de la Ley de Transparencia.

Aunado ello, la entidad ha incidido en justificar la prórroga, en la causal de falta de recursos humanos, tanto en su fundamento 2.15 y 2.20 de sus descargos. Sin embargo, no ha presentado ningún documento que acredite el inicio de gestiones a fin de atender esta deficiencia de personal, documento exigido por el artículo 15-B.2 del Reglamento de la Ley de Transparencia, con lo cual no se ha acreditado el cumplimiento de dicho requisito exigido por la norma para dar por válida la prórroga comunicada al recurrente con base en esta causal.

No obstante, este Tribunal considera que en este caso, al estar acreditado que la información requerida por la solicitante es voluminosa, es razonable estimar que no resulta materialmente posible cumplir con el plazo de diez días hábiles para su entrega; no obstante ello, tal como se ha señalado al analizar la solicitud 1, la fórmula aplicada por la entidad para calcular el tiempo que le tomará la atención de la solicitud 2 y el cronograma de entrega comunicado a la recurrente, para esta instancia no resultan razonables.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación respecto de la **solicitud 2** y disponer que la entidad elabore un nuevo cronograma de entregas parciales de la información, con fechas razonables en función de la capacidad operativa destinada por la entidad para atender el pedido y al volumen real de la información solicitada; comunicando dicho cronograma a la recurrente y entregando la información en las fechas establecidas en ese cronograma.

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 interpuesto por **MARIELLA CAROLINA MUÑOZ TORRES, REVOCANDO** conta la Carta N° 601- 2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 13 de junio de 2023 y la Carta N° 629-2023-MINAM/SG/OGDAC de fecha 20 de junio de 2023; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **MINISTERIO DEL AMBIENTE** que elabore un nuevo cronograma de entregas parciales de la información requerida con las solicitudes N° 2023167234 de fecha 9 de junio de 2023 y N° 2023179670 de fecha 13 de junio de 2023, con fechas razonables en función de la capacidad operativa destinada por la entidad para atender el pedido y al volumen real de la información solicitada, comunicando dicho cronograma a la recurrente y entregando la información en las fechas establecidas en él; conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **MINISTERIO DEL AMBIENTE** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite ante 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 de 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 **MARIELLA**

CAROLINA MUÑOZ TORRES y al **MINISTERIO DEL AMBIENTE**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

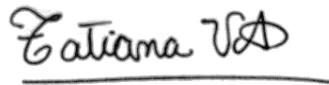
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



ULISES ZAMORA BARBOZA
VOCAL PRESIDENTE



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
VOCAL



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
VOCAL

vp:tava