



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003792-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 03358-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 27 de octubre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 03358-2023-JUS/TTAIP de fecha 29 de setiembre de 2023, interpuesto por **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA**, con fecha 12 de setiembre de 2023¹.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de setiembre de 2023, el recurrente requirió a la entidad se le remita a través de su correo electrónico la siguiente información:

“(…)

- a) Número de personas (naturales y jurídicas) pertenecientes al Emporio Comercial de Gamarra que pagan impuestos a la Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima.*
- b) Cifras de los impuestos totales que recauda la Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima de las personas (naturales y jurídicas) pertenecientes al Emporio Comercial de Gamarra desde enero del año 2022 a la fecha. Detallar las cifras por cada mes.” [sic]*

Con fecha 29 de setiembre de 2023, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 003606-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 13 de octubre de 2023², se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que en un plazo de cuatro (4) días hábiles remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos; sin que a la fecha de la emisión de la presente resolución haya presentado documentación alguna.

¹ Si bien la solicitud fue presentada el 11 de setiembre de 2023, fue a las 19:02 horas, conforme se aprecia del cargo de recepción, esto es, fuera del horario de atención, por lo que debe tenerse por presentada la solicitud al día hábil siguiente.

² Notificada a la entidad el 18 de octubre 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.

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-JUS³, 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.

Por su parte, el artículo 10 del citado cuerpo normativo 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

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad se encuentra en la obligación de poseer la información solicitada, si ésta es pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega al recurrente.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”. (Subrayado agregado)

³ En adelante, Ley de Transparencia.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que “*Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley*”; es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción. En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

“(...) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece 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 tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu*, es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Dicho esto, en el caso de autos, el recurrente requirió a la entidad se le remita a través de su correo electrónico del “a) Número de personas (naturales y jurídicas) pertenecientes al Emporio Comercial de Gamarra que pagan impuestos a la Municipalidad Distrital de La Victoria – Lima” y la “b) Cifras de los impuestos totales que recauda la Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima de las personas (naturales y jurídicas) pertenecientes al Emporio Comercial de Gamarra desde enero del año 2022 a la fecha. Detallar las cifras por cada mes.” No obstante, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo, el recurrente presentó ante la entidad su recurso de apelación materia de análisis.

Al respecto, 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, no tiene la obligación de contar con ella o, teniéndola en su poder, acreditar la existencia de una 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 cuanto señala lo siguiente:

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

información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado". (subrayado agregado)

En esa línea, atendiendo a que la entidad no ha manifestado y acreditado que dicha documentación se encuentra protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia y a que las entidades poseen la carga de la prueba respecto de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información; la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente, al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

A mayor abundamiento sobre el carácter público de la información solicitada, cabe señalar que la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de las entidades públicas, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

Adicionalmente a ello, es necesario precisar que el recurrente viene solicitando información agrupada conforme a determinados criterios, requiriendo datos específicos conforme a lo señalado en los antecedentes de la presente resolución, en este sentido, corresponde analizar si la Ley de Transparencia faculta a los ciudadanos a recibir información agrupada conforme a determinados criterios específicos.

Al respecto, 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.

En dicha línea, el tercer párrafo del artículo 13 de dicha norma establece 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 tal sentido, efectuando una interpretación contrario sensu, es perfectamente válido inferir que la Administración Pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

En el mismo sentido, conforme al cuarto párrafo de la misma norma, el derecho de acceso a la información pública "*no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean*".

Asimismo, indica dicha norma que "*no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos*".

Finalmente, el artículo 16-A del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, establece que el procesamiento de datos preexistente consiste en la presentación de la información bajo cualquier forma de clasificación, agrupación o similar que permita su utilización, y que dicho procesamiento opera respecto de información

contenida en una base de datos electrónica, o cuando la entidad tenga la obligación de gestionar la información en una base de datos electrónica.

Conforme a las normas citadas, el derecho de acceso a la información pública solo implica la obligación de la entidad de entregar la información con la que cuente o se encuentre obligada a contar, por lo que no tiene el deber de crear información, ni efectuar análisis o evaluaciones de la información con la que cuenta.

No obstante ello, dicha normativa ha establecido un supuesto en el cual es posible que la entidad entregue información que suponga una agrupación de la misma, bajo algún criterio de clasificación, supuesto al que ha denominado "procesamiento de datos preexistentes". Sin embargo, ha sujetado la aplicación de dicho procesamiento por parte de una entidad a dos condiciones: i) que dicho procesamiento se efectúe en base a "datos preexistentes", es decir, que no tengan que recolectarse o generarse nuevos datos para que pueda realizarse el procesamiento de información; y, ii) que dicho procesamiento se realice conforme a lo indicado en la norma reglamentaria correspondiente, la cual en este caso ha establecido que para que se realice dicho procesamiento la entidad debe contar o estar obligada a contar con una base de datos electrónica a partir de la cual pueda efectuar dicha operación.

Es decir, en los casos en que el solicitante pretenda acceder a información agrupada bajo algún criterio de clasificación, la entidad debe entregarla siempre que cuente o se encuentre obligada a contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, y siempre que dicho procesamiento de información no suponga la recolección o generación de nueva información.

Siendo así, se aprecia que, mediante los dos (2) requerimientos de su solicitud, el recurrente solicitó información agrupada en criterios de búsqueda conforme al siguiente detalle:

"(...)

- a) **[1]** *Número de personas (naturales y jurídicas) pertenecientes al [2] Emporio Comercial de Gamarra [3] que pagan impuestos a la Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima.*
- b) **[1]** *Cifras de los impuestos totales que recauda la Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima de las personas (naturales y jurídicas) pertenecientes al [2] Emporio Comercial de Gamarra desde [3] enero del año 2022 a la fecha. Detallar las cifras por cada mes."* [sic]

Al respecto, debe tenerse en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos del 5 al 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05021-2016-PHD/TC, el cual señala:

"(...)

5. *Ahora bien, queda claro, a partir del estudio de lo solicitado que aquí la controversia gira en torno a determinar si, como parte del derecho de acceso a la información pública, es posible solicitarle a las entidades que entreguen "listas" o "relaciones" nominales que contengan información pública, o si, por el contrario, su elaboración debe considerarse como formas de generar nueva información. Por ende, se trataría de información que inicialmente las entidades no deberían preparar ni entregar.*

6. *Al respecto, este Tribunal considera que recae en las entidades públicas un "deber de diligencia", cuando menos, en lo que concierne al tratamiento, el procesamiento y la conservación de la información pública, tanto la que produce la propia entidad, como aquella que posee por otras razones. Con base en este deber (al cual se alude también, por ejemplo, en la STC Exp. n.º 07675-2013- PHD, f. j. 12), las entidades tienen una responsabilidad mínima en el debido procesamiento de la información que posee, de tal forma que no se justificaría, por ejemplo, considerar como "elaborar información nueva" o "procesar información" cuando se trata de listados o relaciones con información que, razonablemente, se entiende que una entidad debe tener organizada, enlistada o procesada, con base a su deber de diligencia.*
7. *A juicio de este Tribunal, en el presente caso, **el recurrente está solicitando una información pública que no se encuentra referida al "deber de diligencia" que podría exigirse a la demandada. Dicho con otras palabras, no representa una información con la que debería contar la entidad demandada, por lo cual la demanda debe ser desestimada.***
8. *En efecto, del estudio de lo solicitado por el recurrente, queda claro que la información requerida generaría la obligación de producir una base de datos distinta a la que posee la demandada y que sea capaz de contener el numeroso contenido que el actor demanda, lo cual resulta manifiestamente irrazonable". (Subrayado y resaltado agregado)*

En dicho contexto, en el caso que la entidad no cuente o no tenga la obligación de contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, o que el procesamiento de datos suponga la necesidad de recolectar o generar nuevos datos, deberá informar al respecto de manera clara y precisa al recurrente, en la medida que es obligación de la entidad motivar debidamente la denegatoria de la solicitud de información.

En el caso de autos, la entidad, al no haber respondido la solicitud de información, ni brindado sus descargos a esta instancia, no ha cumplido con precisar si posee o se encuentra obligada a poseer una base de datos electrónica a partir de la cual pueda procesar y entregar la información solicitada, y si la atención de la solicitud a través del aludido procesamiento de datos va a suponer recolectar o generar datos que no se encuentran en dicha base de datos electrónica, pese a que tenía la carga de acreditar dichas condiciones, como una exigencia que se desprende del derecho del recurrente a contar con una motivación adecuada respecto de la denegatoria de su solicitud.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada; o, en su defecto, que informe de manera clara y precisa que no cuenta o no tiene la obligación de contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información con las características solicitadas.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a

la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

SE RESUELVE:

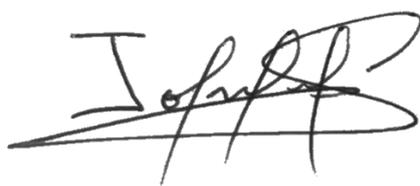
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA** que entregue la información pública solicitada; o, en su defecto, que informe de manera clara y precisa que no cuenta o no tiene la obligación de contar con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información con las características solicitadas, conforme los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA** a efectos de que en un plazo máximo de siete (7) días hábiles acredite la entrega de dicha información al recurrente **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO**.

Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **BRAYAN MARTIN RAMOS CASTILLO** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA**, 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).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vvm/idcg