Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

PRIMERA SALA

Resolución N° 010307612020

Expediente : 00707-2020-JUS/TTAIP
Impugnante : **ABEL MANUEL FUENTES UGAZ**
Entidad : **PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD - INNÓVATE PERÚ**
Sumilla : Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 22 de octubre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00707-2020-JUS/TTAIP de fecha 11 de agosto de 2020, interpuesto por **ABEL MANUEL FUENTES UGAZ** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante el **PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD - INNÓVATE PERÚ**[1] el 14 de junio de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de junio de 2020 vía correo electrónico el recurrente solicitó a la entidad información sobre las Startups en el Perú[2] respecto a *"- ¿Cuántos emprendimientos de ese tipo existen en el país? - Sectores (que tipos, en qué lugares, qué industria y cuantos hay en cada sector) - ¿Cuál es el sector más relevante? - ¿Cuánto ha invertido el Gobierno en la promoción y desarrollo Startups y qué % del PBI representa? - ¿Cuántas Startups fracasan al año y cuántas dejaron de funcionar en los últimos 3 años?".*

Habiendo omitido la entidad con proporcionar la información requerida en el plazo de ley, con fecha 11 de agosto de 2020 el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud de acceso a la información pública en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad.

---

[1] En adelante Innóvate Perú.
[2] Dicha solicitud fue remitida por el recurrente desde su correo [redacted] hacia el correo de la entidad webmaster@innovateperu.gob.pe, obteniendo como respuesta que *"se registró su solicitud de información con código #0000000037-2020"*

Mediante la Resolución N° 010106372020[3] se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio, solicitando a la entidad la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos, sin que a la fecha se haya recibido alegato alguno.

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.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS[4], establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente es de acceso público.

2.2 Evaluación

Al respecto, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1353, establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional, siendo competente para resolver las controversias que se susciten con relación a dichas materias. Añade el numeral 1 del artículo 7 del mismo texto que dicho tribunal tiene, entre otras funciones, la de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[5], en las materias antes señaladas;

Ahora bien, de autos se tiene que el recurrente presentó una solicitud de acceso la información pública, conteniendo cinco (5) requerimientos:

- ¿Cuántos emprendimientos de ese tipo existen en el país?

[3] Notificada a la entidad el 16 de octubre de 2020.
[4] En adelante, Ley de Transparencia.
[5] En adelante, Ley N° 27444.

- Sectores (que tipos, en qué lugares, qué industria y cuantos hay en cada sector)
- ¿Cuál es el sector más relevante?
- ¿Cuánto ha invertido el Gobierno en la promoción y desarrollo Startups y qué % del PBI representa?
- ¿Cuántas Startups fracasan al año y cuántas dejaron de funcionar en los últimos 3 años?".

Dicha solicitud fue remitida por correo electrónico al email de la entidad webmaster@innovateperu.gob.pe, obteniendo como respuesta lo siguiente: *"se registró su solicitud de información con código #0000000037-2020"*

En esa línea, corresponde analizar el requerimiento del recurrente a efecto de determinar si lo solicitado se encuentra enmarcado dentro de los alcances de la Ley de Transparencia.

Sobre el particular, el numeral 117.2 del artículo 117 de la Ley N° 27444 señala que *"El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, (…) las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia"* (subrayado es nuestro).

Asimismo, el numeral 122.1 del artículo 122 de la citada ley refiere que *"El derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente que comprende su accionar, particularmente aquella emitida por la propia entidad. Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal"* (subrayado es nuestro).

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en el acápite 2.2.1 *"Delimitación conceptual del derecho de petición"* de la sentencia recaída en el Expediente N° 1042-2002-AA/TC, ha señalado que existen cinco ámbitos de operatividad del derecho de petición, entre ellos, el de petición consultiva:

"e) La petición consultiva

(…)
En ese sentido, la petición prevista en el artículo 111° de la Ley N° 27444 está destinada a obtener una colaboración instructiva acerca de las funciones y competencias administrativas o sobre los alcances y contenidos de la normatividad o reglamentos técnicos aplicables al peticionante. Con ello se consigue eliminar cualquier resquicio de duda o incertidumbre en torno a la relación administración – administrado", (subrayado nuestro).

Conforme a lo antes expuesto, el derecho de petición comprende la facultad de poder efectuar consultas de manera concreta, puntual y específica a cualquier autoridad administrativa, respecto a los alcances y contenidos de la normatividad o reglamentos técnicos aplicables a una determinada situación concreta, incluso aquellas que ocurren en el marco de una relación entre la administración y el administrado;

Siendo ello así, en el presente caso se observa que los extremos de la solicitud presentada por el recurrente respecto a *"- ¿Cuál es el sector más relevante? y*

¿Cuántas Startups fracasan al año y cuántas dejaron de funcionar en los últimos 3 años?" constituyen consultas realizadas a la entidad sobre la calificación de los sectores donde se realiza dicha actividad y establecer una medición del éxito del emprendimiento, **motivo por el cual estos extremos de la solicitud de acceso a la información deben declararse improcedentes**.

Ahora bien corresponde analizar si es de acceso lo requerido por el recurrente en los extremos siguientes *"¿Cuántos emprendimientos de ese tipo existen en el país? - Sectores (que tipos, en qué lugares, qué industria y cuantos hay en cada sector) - ¿Cuánto ha invertido el Gobierno en la promoción y desarrollo Startups y qué % del PBI representa?"*.

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas[6], 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 menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-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".*

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.

Asimismo, 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".

Es así que, 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.

[6] En la parte de análisis de la presente resolución.

En ese contexto, debe hacerse mención que el primer párrafo del 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."* (subrayado agregado).

Por otro lado, en el último párrafo del Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, dicho colegiado ha señalado que corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por un ciudadano, debido a que posee la carga de la prueba:

"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 nuestro).

En ese sentido, de las normas y los pronunciamientos expuestos 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 un deber de las entidades acreditar dicha condición debido a que poseen la carga de la prueba.

Cabe añadir que en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 07440-2005-PHD, el Tribunal Constitucional ha precisado que las entidades están obligadas a entregar información con la que deben contar, a pesar de no poseerla físicamente:

"[..] es razonable entender que una copia de dicha información obre en sus archivos, pues se trata de información que, por su propia naturaleza y las funciones que cumple, tiene el deber de conservar. Además, estima que, si físicamente no la tuviera, puede perfectamente solicitarse o, en su defecto, ordenar su entrega." (subrayado nuestro).

Finalmente, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC en la que precisa lo siguiente:

"*6. Por otra parte, el artículo 13º de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: '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 este caso, la entidad de 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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean'.*

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley 27806."

Al respecto el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC que *"[…] la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13º de la Ley 27806."* (subrayado es nuestro).

En ese contexto, se verificó[7] que la entidad indica que *"Startup Perú es una iniciativa del Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad – INNÓVATE PERÚ, del Ministerio de la Producción, que comprende concursos de capital semilla y escalamiento para emprendimientos innovadores, dinámicos y de alto impacto. Startup Perú es una herramienta, y a la vez una oportunidad, para que los emprendedores innovadores tengan una vía y un medio para llevar adelante sus ideas de negocio de alto valor agregado que contribuyan al desarrollo del país."*.

Del mismo modo, se evidencia en la página web https://www.innovateperu.gob.pe/noticias/noticias/item/1949-produce-s-978-millones-se-invierten-en-proyectos-de-innovacion-y-emprendimiento la siguiente información: *"Durante el acto central por los 12 años de Innóvate Perú se informó también que a nivel de macroregiones se ha cofinanciado 362 proyectos en el norte, 203 en oriente, 193 en centro, 554 en el sur y 2129 proyectos en Lima y Callao. Además, desde el 2018 se viene implementado 3 proyectos de Dinamización de los Ecosistemas Regionales, denominados DER, en las ciudades de Trujillo, Pura y Tarapoto. El objetivo de los DER es promover el desarrollo del ecosistema de innovación y emprendimiento mediante el fortalecimiento de capacidades y vinculación de actores estratégicos en las diversas regiones. En cuanto a emprendimiento, a través de la iniciativa Startup Perú, en los últimos cinco años se ha cofinanciado a más de 400 startups y 20 incubadoras de negocios. Esto demandó una inversión total de más de S/76 millones, de los cuales S/46 millones fueron otorgados por Innóvate Perú. De los más de 400 emprendimientos cofinanciadas es seis generaciones de Startup Perú, el 22% proviene del interior del país, 57% generaron ventas a nivel nacional, y 9% lograron ventas al exterior, además de promover más de 3,100 empleos."*.

En tal sentido, es evidente que la actividad de Startup Perú es una iniciativa de Innóvate Perú para impulsar y generar mecanismos que permitan sacar adelante las ideas de personas emprendedores innovadores, lo que constituye una función de la entidad, manteniendo por tanto la información relacionada a los montos de inversión, sectores, regiones, financiamiento y tipos de emprendimientos, entre otros datos estadísticos.

[7] Conforme las páginas web https://www.start-up.pe/ y https://innovateperu.gob.pe/fincyt/doc/emprendimiento-innovador/7G/bases/Bases%20Innovadores%207G_firmaD_0102191703.pdf

Por lo tanto, siendo que la gestión de las entidades públicas se rige por los principios de transparencia y publicidad, y en aplicación de las normas y criterios constitucionales citados, la documentación que toda entidad posea, administre o haya 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, en consecuencia, corresponde que Innóvate Perú entregue la información solicitada por el recurrente en los extremos antes mencionados[8], al no haberse desvirtuado el Principio de Publicidad sobre dichos documentos; caso contrario, deberá comunicarle de forma clara, precisa y veraz acerca de su inexistencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación en estos extremos, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, en virtud a lo dispuesto en 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.

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 EN PARTE el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 00707-2020-JUS/TTAIP de fecha 11 de agosto de 2020 interpuesto por **ABEL MANUEL FUENTES UGAZ**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública; y en consecuencia, **ORDENAR** al **PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD - INNÓVATE PERÚ** la entrega de la información en los extremos correspondientes a ¿Cuántos emprendimientos de ese tipo existen en el país?, sectores (que tipos, en qué lugares, qué industria y cuantos hay en cada sector) y ¿Cuánto ha invertido el Gobierno en la promoción y desarrollo Startups y qué % del PBI representa?, conforme a los considerandos antes expuestos, caso contrario, deberá comunicarle de forma clara, precisa y veraz acerca de su inexistencia.

Artículo 2.- DECLARAR IMPROCEDENTE el citado recurso de apelación en los extremos correspondientes a las consultas realizadas a dicha entidad, por corresponder al derecho de petición en la modalidad de consulta.

Artículo 3.- SOLICITAR al **PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD - INNÓVATE PERÚ** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de dicha información a **ABEL MANUEL FUENTES UGAZ**.

[8] Que son: ¿Cuántos emprendimientos de ese tipo existen en el país? - Sectores (que tipos, en qué lugares, qué industria y cuantos hay en cada sector) - ¿Cuánto ha invertido el Gobierno en la promoción y desarrollo Startups y qué % del PBI representa?

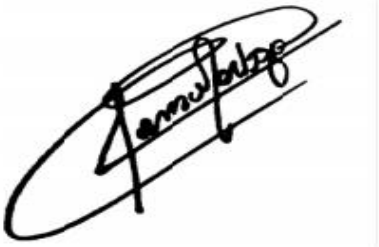
Artículo 4.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

Artículo 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ABEL MANUEL FUENTES UGAZ** y al **PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD - INNÓVATE PERÚ**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presicente

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: pcp/jeslr