



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 000959-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 00266-2025-JUS/TTAIP
Recurrente : **ADOLFO HUERTO HUERTO**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 26 de febrero de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 00266-2025-JUS/TTAIP de fecha 15 de enero de 2025, interpuesto por **ADOLFO HUERTO HUERTO** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO** con fecha 12 de diciembre de 2024, con Expediente N° 38391-2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de diciembre de 2024, el recurrente requirió a la entidad se le remita la siguiente información:

“Copia del Contrato Nro. 16-2021-MDS (con nomenclatura CP-SM-1-2021-CS-MDS-1) de fecha 23 de junio de 2021 y todos sus anexos, copia certificada del Contrato Complementario, copia certificada de la adenda y/o documento legal con el cual se está trabajando y pagando actualmente con la Empresa INDUSTRIAS ARGUELLES Y SERVICIOS GENERALES S.A.C” [sic].

Con fecha 15 de enero de 2025, 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.

A través de la RESOLUCIÓN N° 000378-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 22 de enero de 2025¹, se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos, los cuales no fueron remitidos hasta la fecha de emisión de la presente resolución.

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

¹ Notificada a la entidad el 7 de febrero de 2025, con Número de expediente: E-2025-0004566.

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-JUS², establece que por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Por su parte, el artículo 10 de la citada ley señala 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 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.

Finalmente, el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS³, 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 hacerlo especificando la causal legal invocada.

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

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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)

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".

Asimismo, 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 denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

Asimismo, con relación a los gobiernos locales, es pertinente señalar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar que: *"La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444 (...)." (subrayado nuestro)*, estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

Igualmente, el artículo 118 *in fine* de la referida ley establece que: “El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia.” (subrayado nuestro).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

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 cuenten o no tengan 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 caso de autos, se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad la información detallada en los antecedentes de la presente solicitud. Al no tener respuesta a su solicitud, en aplicación del silencio administrativo negativo, presentó el 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 que ésta se encuentra en uno de los supuestos 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, la cual precisa:

“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 ese sentido, atendiendo a que la entidad no ha manifestado y acreditado que dicha documentación se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la información solicitada podría contener en parte información confidencial referida a datos personales de personas naturales, cuya divulgación constituiría una invasión a su intimidad o vida personal o familiar, la cual se encuentra protegida por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, sin embargo, ello no es óbice para la entrega de la misma. Con relación a ello, se debe tomar en consideración que en caso un documento contenga cierta información protegida por las excepciones de la Ley de Transparencia, esta debe separarse o tacharse, a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, conforme al artículo 19 de la citada norma:

“En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento.”

Por lo expuesto, corresponde estimar el recurso de apelación interpuesto por el recurrente y ordenar la entrega de la información requerida; tachando la información protegida por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente resolución; o, en caso de inexistencia de parte de la documentación solicitada, que informe de manera clara y precisa respecto de dicha circunstancia al recurrente, conforme lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020⁴.

Finalmente, de conformidad con los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30016, 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; y, conforme el artículo 111 de la Ley N° 27444, con el voto singular de la vocal Vanessa Luyo Cruzado, que se adjunta;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **ADOLFO HUERTO HUERTO**; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO** que entregue la información pública solicitada, salvaguardando la información protegida por las excepciones reguladas en la Ley de Transparencia, en caso corresponda, conforme los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

⁴ Dentro de ese marco, en el supuesto de inexistencia de la información requerida, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 010300772020 emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 11 de febrero de 2020, se declaró precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

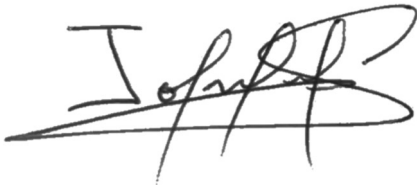
“Las entidades no podrán denegar el acceso a la información pública, argumentando únicamente que la documentación requerida no ha sido creada por ésta, atendiendo a que el derecho de acceso a la información pública abarca no solamente la posibilidad de obtener aquella que ha sido generada por la propia institución, sino también a la que no siendo creada por ésta, se encuentra en su posesión. En tal sentido, cuando las entidades deniegan el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la documentación requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y, ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa dicha circunstancia al solicitante”. (subrayado y resaltado agregado)

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO** que en un plazo máximo de siete (7) días hábiles acredite lo ordenado en el artículo 1 de la presente resolución.

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

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ADOLFO HUERTO HUERTO** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO**, 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



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vvm/adhl

VOTO SINGULAR DE LA VOCAL VANESSA LUYO CRUZADO

Con el debido respeto por mis colegas Vocales de la Segunda Sala del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dentro del marco de las funciones asignadas en el numeral 3 del artículo 10-D del Decreto Supremo N° 011-2018-JUS⁵, emito el presente voto singular, pues considero que el recurso de apelación presentado por el recurrente sobre el extremo que se solicita documentos en copias certificadas debe ser declarado **IMPROCEDENTE**, en virtud de los siguientes fundamentos:

El artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁶, regula el régimen de los procedimientos administrativos de aprobación automática, de la siguiente manera:

“Artículo 33.- Régimen del procedimiento de aprobación automática

33.1 En el procedimiento de aprobación automática, la solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente para conocerla, siempre que cumpla con los requisitos y entregue la documentación completa, exigidos en el TUPA de la entidad.
(...)

33.4 Son procedimientos de aprobación automática, sujetos a la presunción de veracidad, aquellos que habiliten el ejercicio de derechos preexistentes del administrado, la inscripción en registros administrativos, la obtención de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares que habiliten para el ejercicio continuado de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado, siempre que no afecten derechos de terceros y sin perjuicio de la fiscalización posterior que realice la administración.” (subrayado agregado)

Asimismo, el artículo 40 de la Ley N° 27444 establece que los procedimientos administrativos deben establecerse en una *“disposición sustantiva aprobada mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, por Ordenanza Regional, por Ordenanza Municipal, por Resolución del titular de los organismos constitucionalmente autónomos”*, y que dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que cada entidad apruebe.

En ese sentido, el artículo 43 de la Ley N° 27444 regula el contenido del TUPA, de la siguiente manera:

“Artículo 43. Contenido del Texto Único de Procedimientos Administrativos

43.1 Todas las entidades elaboran y aprueban o gestionan la aprobación, según el caso, de su Texto Único de Procedimientos Administrativos, el cual comprende:

1. Todos los procedimientos de iniciativa de parte requeridos por los administrados para satisfacer sus intereses o derechos mediante el pronunciamiento de cualquier órgano de la entidad, siempre que esa exigencia cuente con respaldo legal, el cual deberá

⁵ “Artículo 10-D.- Funciones de los Vocales
El vocal tiene las siguientes funciones:
(...)

3) Participar y votar en las sesiones de la Sala que integra; así como, expresar las razones de su voto singular o discrepante.”

⁶ En adelante, Ley N° 27444.

consignarse expresamente en el TUPA con indicación de la fecha de publicación en el Diario Oficial.

2. La descripción clara y taxativa de todos los requisitos exigidos para la realización completa de cada procedimiento, los cuales deben ser establecidos conforme a lo previsto en el numeral anterior.

(...)

5. Los supuestos en que procede el pago de derechos de tramitación, con indicación de su monto y forma de pago. El monto de los derechos se expresa publicándose en la entidad en moneda de curso legal.

6. Las vías de recepción adecuadas para acceder a los procedimientos contenidos en los TUPA, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 127 y siguientes.

(...)

7. La autoridad competente para resolver en cada instancia del procedimiento y los recursos a interponerse para acceder a ellas.

8. Los formularios que sean empleados durante la tramitación del respectivo procedimiento administrativo, no debiendo emplearse para la exigencia de requisitos adicionales.

(...)"

Adicionalmente, el numeral 43.2 del artículo 43 de la Ley N° 27444 establece que el TUPA también incluye a los servicios prestados en exclusividad, entendidos como *"las prestaciones que las entidades se encuentran facultadas a brindar en forma exclusiva en el marco de su competencia, no pudiendo ser realizadas por otra entidad o terceros."* Agrega también que resulta aplicable a dichos servicios lo previsto en los numerales 2, 5, 6, 7 y 8 citados previamente, en lo que fuera pertinente.

Es así que cada entidad tiene la facultad legal de establecer un mecanismo para la emisión de copias certificadas, el mismo que se incluye en el TUPA de la entidad, en calidad de procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad; siendo que en el TUPA se regula, entre otros, la unidad orgánica responsable de aprobar la solicitud de emisión de copias certificadas, así como el pago del derecho de tramitación correspondiente.

Se advierte entonces que el procedimiento de emisión de copias certificadas es distinto al de acceso a la información pública, el mismo que cuenta con un procedimiento estandarizado aprobado mediante Decreto Supremo N° 164-2020-PCM, aplicable para todas las entidades de la Administración Pública. Se advierte también que los requisitos y condiciones establecidos para el procedimiento de acceso a la información pública y la emisión de copias certificadas no tienen necesariamente que coincidir, como de manera ilustrativa puede indicarse el monto del derecho de tramitación a pagar.

En la línea de lo comentado previamente, el Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2024-JUS, establece en el numeral 5.7 del artículo V de su Título Preliminar, que los pedidos de entrega de copias certificadas se encuentran excluidos del ámbito del procedimiento de acceso a la información pública, tal como se cita a continuación:

"Artículo V.- Supuestos excluidos del ámbito de aplicación

No se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, los siguientes supuestos:

(...)

5.7 Los pedidos de entrega de copias certificadas o fedateadas, los que se rigen por el procedimiento diseñado para tales efectos por las entidades y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General."

En el caso de autos, se advierte que el recurrente solicitó copia certificada de determinada documentación. En ese sentido, el artículo 6 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 Gestión de Intereses, establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es competente para conocer las controversias que se susciten en dichas materias. Añade el numeral 1 del artículo 7 del mismo texto que dicho tribunal tiene, entre otras, la función de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por tanto, habiéndose advertido que el requerimiento formulado por el recurrente no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, sino a una solicitud de emisión de copias certificadas, a consideración de la suscrita, este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse sobre la petición presentada por el solicitante.

En consecuencia, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación materia de autos, en el extremo referido a la solicitud de copias certificadas; y por tanto **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación presentado por el recurrente, estando de acuerdo en el extremo referido a *“Copia del Contrato Nro. 16-2021-MDS (con nomenclatura CP-SM-1-2021-CS-MDS-1) de fecha 23 de junio de 2021 y todos sus anexos”* con los argumentos expuestos en la resolución en mayoría.



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal