



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **RESOLUCIÓN N° 001446-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA**

Expediente : 001313-2021-JUS/TTAIP  
Recurrente : **MILAGROS JUSTINA FERNANDEZ BARBAJALETA**  
Entidad : **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) - OFICINA ZONAL LIMA - CALLAO**  
Sumilla : Declara fundado en parte recurso de apelación

Miraflores, 12 de julio de 2021

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 01313-2021-JUS/TTAIP de fecha 21 de junio de 2021, interpuesto por **MILAGROS JUSTINA FERNANDEZ BARBAJALETA**<sup>1</sup>, contra la respuesta brindada mediante el Oficio N° D001580-2021-COFOPRI-OZLC notificado mediante correo electrónico de fecha 31 de mayo de 2021, a través del cual el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) - OFICINA ZONAL LIMA - CALLAO**<sup>2</sup>, denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada el 25 de mayo de 2021, generándose la Solicitud N° 2021017760.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 25 de mayo de 2021, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad se le proporcione *“(...) copia certificada del Padrón de Pobladores correspondiente al Procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio que se viene tramitando ante COFOPRI a favor del Pueblo Joven Vicentelo Bajo del distrito de El Agustino.*

*Asimismo, (...) solicito se me brinde copia certificada de la Ficha de Levantamiento de Información de Campo del Lote 14 de la Manzana “B” correspondiente al Pueblo Joven antes señalado, cuyo levantamiento de información lo realizó COFOPRI en el año 2010 a mi persona, cuya Ficha se encuentra en el Tomo 5 del Expediente N° 0037-2010-COFOPRI de Prescripción Adquisitiva de Dominio que se encuentra en trámite a favor del Pueblo Joven Vicentelo Bajo”.*

A través del Oficio N° D001580-2021-COFOPRI-OZLC notificado mediante correo electrónico de fecha 31 de mayo de 2021, la entidad deniega la solicitud argumentando lo siguiente:

---

<sup>1</sup> En adelante, la recurrente.

<sup>2</sup> En adelante, la entidad.

“(...)

*El procedimiento de declaración de propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio se encuentra continuando con las etapas estipuladas en el artículo 63º del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 030-2008-VIVIENDA – Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a “Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares”.*

*Asimismo, con respecto a su pedido de Copias Certificadas de la Ficha de Levantamiento de Información de Campo del Lote 14 Manzana B y del Padrón de Pobladores correspondiente al Asentamiento Humano Vicentelo Bajo, se ha exceptuado de realizar la entrega correspondiente, toda vez que la distribución pública de dicho documento, forma parte de un pronunciamiento previo, por parte de nuestra institución, y el citado procedimiento administrativo aún se encuentra en trámite; por lo tanto, se exceptúan tal como lo refiere el artículo 15º numeral 15B, ítem 1 y 4 de la Ley N° 27927, que modifica la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en concordancia con el artículo 171º numeral 171.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.”<sup>3</sup>.*

Con fecha 21 de junio de 2021, la recurrente interpone ante esta instancia el recurso de apelación<sup>4</sup> materia de análisis contra el Oficio N° D001580-2021-COFOPRI-OZLC, alegando los siguientes argumentos:

“(...)

**4º RESPECTO AL INCISO 1 DEL ARTÍCULO 15-B (LEY 27806)**

(...)

- 4.1. *Tengo que manifestar mi profundo rechazo a la tergiversación de la norma que hace COFOPRI, pues la información que se está solicitando no contiene ninguno de esos supuestos (consejos, recomendaciones u opiniones), ya que el PADRÓN DE POBLADORES fue RECEPCIONADO por parte de la Directiva del Pueblo Joven Vicentelo Bajo y FICHA DE LEVANTA-MIENTO DE INFORMACIÓN DE CAMPO del Lote 14 de la Manzana “B” correspondiente al Pueblo Joven Vicentelo Bajo, es un documento que personal de COFOPRI elaboró a partir de la CONSTATAción y VERIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE HECHO existente en el interior del inmueble antes mencionado (Tipo de construcción, número de habitantes, servicios básicos, límites, área, etc.).*
  
- 4.2. *Que, a partir de la INFORMACIÓN RECOGIDA EN EL CAMPO es evidente que COFOPRI ELABORARÁ A FUTURO una opinión que será la de DECLARAR PROCEDENTE o NO, la titulación de los predios del Pueblo Joven Vicentelo Bajo; por ahora la información solicitada por mi persona, no es una en donde COFOPRI haya formulado un “consejo”, “recomendación” u “opinión” alguna.*

---

<sup>3</sup> Las excepciones alegadas por la entidad en la actualidad se encuentran prevista en el numeral 1 y 4 del artículo 17 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.

<sup>4</sup> Recurso impugnatorio elevado a esta instancia el 21 de junio de 2021 con OFICIO N° 001841-2021-MP-FN-PJFSSANTA.

4.3. *Que, COFOPRI no ha tomado en cuenta el hecho de que SOY POSEEDORA del inmueble sito en la Mz. B, Lt.14 del Pueblo Joven Vicentelo Bajo/El Agustino-Lima y que también SOY PARTE INTERESADA en que el proceso administrativo de TITULACIÓN y TENGO LEGÍTIMO INTERÉS en que este proceso llegue a su culminación favorable. Entonces pues no se podría alegar que no formo parte del procedimiento administrativo o que la información solicitada afecta la intimidad personal, ya que lo que estoy solicitando es la información recabada en MI DOMICILIO, habiendo firmado dicha ficha la recurrente.*

**5° RESPECTO AL INCISO 4 DEL ARTÍCULO 15-B (LEY 27806)**

(...)

5.1. *Que, las copias solicitadas, no ha sido preparada u obtenida por asesor jurídico o abogado alguno, pues ha sido elaborada por personal técnico común y corriente y, también fueron los que recibieron las copias del padrón de pobladores. Vamos a asumir que exista el “secreto profesional”, pero eso no se aplica al presente caso por cuanto SOY PARTE INTERESADA y a la vez administrada dentro del proceso administrativo de Prescripción adquisitiva de dominio que lleva a cabo COFOPRI.*

Mediante la Resolución N° 001345-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA<sup>5</sup> se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos<sup>6</sup>, los cuales fueron presentadas con fecha 6 de julio de 2021 a través del Oficio N° D002103-2021-COFOPRI-OZLC al que se adjuntó el Informe N° D000011-2021-COFOPRI-OZLC-JMS de fecha 5 de julio de 2021, en los que la entida reiteró los argumentos expuestos en la denegatoria respecto de que se trata de información por el artículo 15° numeral 15B, ítem 1 y 4 de la Ley N° 27927, que modifica la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en concordancia con el artículo 171° numeral 171.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

## 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<sup>7</sup>, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación

---

<sup>5</sup> Resolución de fecha 25 de junio de 2021, la cual fue notificada a la Mesa de partes de la entidad: <https://mpv.cofopri.gob.pe/Management/FrmMesaPartesVirtual.aspx>, el 25 de junio de 2021 a horas 22:29, generándose el Expediente 2021-0021922, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

<sup>6</sup> Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes física y virtual correspondiente al día de hoy.

<sup>7</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

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.

Cabe anotar finalmente 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.

A su vez el numeral 1 del artículo 17 de la misma norma señala que el derecho de acceso a la información pública tiene como excepción la información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.

Igualmente, el numeral 4 del artículo 17 de la referida norma señala que dicho derecho no podrá ser ejercido respecto a la información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.

Finalmente, el primer párrafo del artículo 18 de la referida 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.

Adicionalmente a ello, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>8</sup>, 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 obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

## **2.1 Materia de discusión**

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la información requerida se encuentra contemplada en la excepción regulada en los numerales 1 y 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

## 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”*

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.

- **Respecto a la copia certificada del Padrón de Pobladores correspondiente al Procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio del Pueblo Joven Vicentelo Bajo del distrito de El Agustino en el procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio:**

Al respecto, la entidad refirió que el procedimiento de declaración de propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio se encuentra continuando con las etapas estipuladas en el artículo 63 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, referido a la *“Formalización de la Propiedad Informal de*

*Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares*"; por ello, lo solicitado se encuentra contenido dentro de la excepción señalada en el numeral 1 y 4 del artículo 17 de la Ley de transparencia por lo que no es posible brindar la documentación solicitada, ya que forma parte de un pronunciamiento previo por parte de la institución, además que el citado procedimiento administrativo aún se encuentra en trámite.

Sobre el particular cabe mencionar que, 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, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas." (Subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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, 4 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, corresponde a las entidades de la administración pública la carga de la prueba respecto de la confidencialidad de la información solicitada; por tanto, le concierne a la entidad en mención justifique el apremiante interés público para denegar el acceso a la información solicitada por la recurrente, esto es, las razones por las que dicha información debe ser considerada confidencial, conforme lo exige la jurisprudencia antes citada.

### **En cuanto a la excepción regulada en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia**

Ahora bien, para efectos de realizar un análisis respecto al dispositivo legal invocado por la entidad para denegar la solicitud de la recurrente, se debe precisar el contenido del numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el cual prescribe lo siguiente:

*"Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial*

*El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:*

*(...)*

- 1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones. (...).”*

Como se puede apreciar, el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de: “La información que contenga *consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones*” (subrayado agregado).

Sobre el particular cabe señalar que el solo hecho de que un asunto se encuentre aún en una fase de deliberación o en el marco de un procedimiento en trámite, sin que se haya adoptado una decisión final al respecto, no es el único elemento a considerar para que una información se encuentre protegida por la excepción contenida en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, sino que en dicha causal existen otros elementos que también deben ser considerados para configurar dicho supuesto.

Así, la Ley de Transparencia establece dos supuestos respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, conforme se detalla a continuación:

1. El primer párrafo, regula la imposibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública cuando el requerimiento esté referido a información que forma parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, ya sea de aquella información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones, salvo que dicha información sea pública.
2. El segundo párrafo, establece que, culminado el proceso deliberativo y consultivo, con la emisión de la decisión de gobierno, la excepción de confidencialidad cesa, siempre y cuando, la entidad de la Administración Pública haga referencia en forma expresa a los consejos, recomendaciones u opiniones.

Así, para que se configure la aludida causal no es suficiente pues aducir que la información solicitada se encuentra dentro de un proceso deliberativo en curso, sino que es necesario establecer si la información solicitada contiene consejos, recomendaciones u opiniones relativos a la adopción de la decisión, que dicha decisión tenga la característica de una *“decisión de gobierno”*; así como que la documentación requerida no tenga carácter público.

En dicha línea, el Tribunal Constitucional señaló en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00712-2007-PHD/TC, lo siguiente:

*“4. La demandada ha afirmado que la denegatoria de la información solicitada se sustenta en que se trata de información exceptuada de acceso, conforme lo establece el artículo 17, inciso 1), de la citada Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública. Según esta disposición se exceptúa de acceso la información:*

*“(…) que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones” (cursiva añadido).*

*El concepto central de esta disposición es la de “decisión de gobierno”. Están exceptuados entonces los documentos del proceso de deliberación y de consulta anterior a la adopción de una decisión de gobierno”* (subrayado agregado).

En ese sentido, el primer párrafo del numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece la excepción del acceso a la documentación que forma parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de la decisión de gobierno; sin embargo, la entidad no ha sustentado por que la decisión a adoptarse dentro del procedimiento constituye una decisión de gobierno y no una mera decisión de índole administrativa en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas.

Sobre el particular, cabe destacar lo señalado en los Fundamentos 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00849-2010-PHD/TC, en el que el Tribunal Constitucional se refirió a las decisiones de gobierno y al ejercicio de las competencias regladas desarrolladas por las entidades, conforme el siguiente texto:

*“8. En efecto, la información requerida por los demandantes (el texto del Reglamento interno de funcionamiento para la calificación de los expedientes precalificados por parte de la Comisión Ejecutiva reactivada por la Ley N.º 29059), no se encuentra comprendida en ninguno de tales supuestos, por cuanto se trata de una información que no es utilizada en el marco de una decisión de gobierno de la administración pública, ni es información que comprometa el secreto profesional que deben guardar los asesores jurídicos de las entidades públicas.*

*9. Por el contrario, se trata de información empleada por la administración para el ejercicio de una competencia reglada, por cuanto la Comisión Ejecutiva debe cumplir con evaluar los expedientes sometidos a su conocimiento teniendo en cuenta los parámetros establecidos tanto en la Ley N.º 27803 como en la Ley N.º 29059, en cuya Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final se señala justamente que los miembros de la Comisión Ejecutiva son responsables solidariamente por la no información, ocultamiento de información y/o transgresión del debido proceso en la calificación y evaluación de*

*los expedientes. En consecuencia, en la medida que en el presente caso se ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública, la demanda debe ser estimada”.*

Adicionalmente a ello, cabe señalar que el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, señala que puede existir información vinculada a decisiones de gobierno que pueden ser objeto de protección, pero se circunscribe únicamente respecto de la información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones previos a la emisión de una decisión de gobierno.

De allí que, dentro del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, aparte de la información protegida conforme a los fundamentos antes expuestos, también pueda existir información que es de naturaleza pública y puede ser entregada, debido a que el mismo cuerpo legal señala dicha salvedad al precisar: “(...) *salvo que dicha información sea pública* (...)”.

No obstante ello, la entidad no ha justificado que la información solicitada sea parte de una decisión de gobierno, así como que contenga consejos, opiniones o recomendaciones relacionadas con una decisión de gobierno; no habiéndose cumplido con justificar el apremiante interés público para denegar el acceso a la información.

En ese sentido, la entidad no ha cumplido con fundamentar la aplicación de la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por lo que debe desestimarse dicho argumento.

#### **En cuanto a la excepción regulada en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia**

*“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial  
El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:*

*(...)*

- 4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso. (...).”*

Conforme se advierte del citado texto, la referida excepción exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. La existencia de cierta información que haya sido creada o se encuentre en posesión de la entidad, la cual podría contener informes, análisis, recomendaciones, entre otros.
2. Que la información haya sido elaborada u obtenida por los asesores jurídicos o abogados de la Administración Pública;
3. Que la información corresponde a una estrategia de defensa de la entidad; y,

4. La existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite en el cual vaya a desplegarse la referida estrategia.

La reserva de dicha información se justifica por la necesidad de preservar la coherencia y solidez de la defensa que luego se sustentará en el marco del proceso administrativo o judicial, esto es, dicha reserva se establece con la finalidad de proteger el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, y dentro de ella, del derecho a la defensa técnica.

Con relación al caso de autos, este colegiado advierte que la entidad no ha acreditado que la información solicitada corresponde a una estrategia de defensa de la entidad, ni la existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite en el cual vaya a desplegarse una estrategia de defensa; habiendo alegado únicamente que se encuentra en trámite el procedimiento administrativo de declaración de propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio, cumpliéndose las etapas señaladas en el artículo 63 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA.

En esa línea, estamos en un procedimiento que se lleva a cabo al interior de la entidad y por ende, dicha entidad no tiene la condición de parte en la que pueda desarrollar una determinada estrategia, no siendo aplicable en el presente caso el argumento expuesto por la entidad como excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En tal virtud, no se puede sostener que la documentación solicitada, en el caso de autos, se encuentre protegida por la excepción alegada por la entidad dado que esta no ha acreditado la existencia de un procedimiento judicial o administrativo vinculado a la información requerida y que a su vez haya sido preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades, teniendo en cuenta que lo que se pretende obtener es un padrón de pobladores; por lo que, su naturaleza pública se encuentra vigente.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto vale señalar que la documentación solicitada puede contener datos confidenciales protegidos por la Ley de Transparencia, como son los datos de individualización y contacto, entre otros; por lo cual corresponde que la entidad entregue la información pública solicitada, protegiendo aquella señalada en las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, analizó la entrega de la ficha personal de una servidora pública, documento que contiene información de carácter público como son los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas, así como datos de carácter privado entre otros los datos de individualización y contacto, siendo posible tachar éstos últimos y así garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, conforme el siguiente texto:

“(…)

6. De autos se advierte que la ficha personal requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la

ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.

(...)

8. Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.

9. Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo petitionado, previo pago del costo de reproducción” (subrayado agregado).

Siendo esto así, resulta perfectamente viable que se pueda entregar la información pública solicitada, salvaguardando la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal, al tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

En consecuencia, corresponde estimar este extremo del recurso de apelación presentado por la recurrente y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida<sup>8</sup>, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

- **Respecto a la copia certificada de la Ficha de Levantamiento de Información de Campo del Lote 14 de la Manzana “B” correspondiente al Pueblo Joven Vicentelo Bajo del distrito de El Agustino en el procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio:**

En cuanto a la entrega de la documentación solicitada, se debe mencionar que el cuarto párrafo del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en el cual se define el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información, señala expresamente que: “El derecho de las partes de acceder a la información contenida en expedientes administrativos se ejerce de acuerdo a lo establecido en el Artículo 160 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de

---

<sup>8</sup> Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

la vía procesal que el solicitante de la información decida utilizar para su exigencia en sede jurisdiccional” (Subrayado agregado).

Asimismo, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, a través de la Opinión Consultiva N° 42-2019-JUS/DGTAIPD, específicamente en las conclusiones de la referida opinión, precisó lo siguiente: “1. La Ley 27806 no resulta aplicable para la atención de todos los pedidos de información que presentan los ciudadanos ante las entidades de la Administración Pública. Por ello, corresponde a éstas determinar el marco normativo aplicable a cada pedido de información que reciben, según su naturaleza. 2. El derecho de acceso a la información contenida en un expediente administrativo reconocido a las partes del procedimiento, se desprende del derecho al debido procedimiento en sede administrativa, por cuanto permite que el administrado – a partir de la información que obtiene – active los mecanismos que le provee el propio procedimiento para cuestionar o contradecir las decisiones de la administración pública que puedan afectarle. 3. Los administrados que son parte de un procedimiento administrativo gozan de un acceso amplio, inmediato e ilimitado a la información que obra en su expediente administrativo dado que no requieren de formalidad alguna para ejercerlo ni de una resolución autoritativa para recibir la información solicitada. Supeditar el derecho de acceso de las partes a la información contenida en expedientes administrativos al procedimiento regulado en la Ley N° 27806, contravendría su esencia” (Subrayado agregado).

En esa línea, el artículo 160 de la Ley N° 27444 antes referido se encuentra actualmente recogido en el artículo 171 de la Ley N° 27444 disponiéndose en el inciso 171.1 del citado artículo que: “Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas (...)”.

Además, el inciso 171.2 del mencionado artículo 171 de la Ley N° 27444 precisa la forma de realizar el pedido de información por derecho de acceso al expediente, indicándose que: “El pedido de acceso al expediente puede hacerse verbalmente, sin necesidad de solicitarlo mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública, siendo concedido de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental”. (Subrayado agregado).

Ahora bien, con relación a los derechos de los administrados sujetos a un procedimiento administrativo el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 señala que “(...) gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios” (Subrayado agregado).

Por ello, conforme se advierte de las referidas normas, el derecho de acceso a la información pública tiene un contenido distinto al derecho de petición o al derecho de acceso al expediente administrativo, correspondiendo este último al ejercicio del derecho de defensa de un administrado en cualquier procedimiento administrativo en el que es o ha sido parte, al mantener un interés legítimo, directo, prioritario y efectivo en acceder a la información relacionada directamente con el administrado o sus intereses, por lo que goza de una protección especial, directa, rápida y eficaz.

El derecho de acceso al expediente administrativo no tiene las restricciones ni los condicionamientos previstos por el derecho de acceso a la información pública, respecto de las excepciones, plazos y requisitos previstos en la Ley de Transparencia, norma que está concebida para que terceros ajenos a un procedimiento administrativo que no tienen el derecho de acceder de forma directa e inmediata a dicha información, a diferencia de quien es parte de un expediente administrativo.

Se advierte de autos, que la recurrente solicita acceder a la copia certificada de la Ficha de Levantamiento de Información de Campo del Lote 14 de la Manzana "B" del Pueblo Joven Vicentelo Bajo del Expediente N° 0037-2010-COFOPRI de Prescripción Adquisitiva de Dominio; asimismo, la interesada señaló en su recurso de apelación que es la poseedora *del inmueble antes señalado y que de igual forma es parte en el proceso administrativo de titulación; añadiendo, que la entidad no "(...) podría alegar que no formo parte del procedimiento administrativo o que la información solicitada afecta la intimidad personal, ya que lo que estoy solicitando es la información recabada en mi domicilio, habiendo firmado dicha ficha la recurrente"*.

Por ello, de los párrafos precedentes y de la revisión del expediente, se desprende que lo peticionado y apelado por la recurrente corresponde a procedimientos administrativos impulsados y seguidos por ella; razón por la cual dicha información no solo le concierne como parte de su derecho a la autodeterminación informativa previsto en el artículo 19 de la Ley de Protección de Datos Personales, sino también como la expresión del derecho de acceso al expediente administrativo propio y no como parte del derecho de acceso a la información pública, por lo que este colegiado no es competente para emitir pronunciamiento; por tanto, lo solicitado no corresponde ser tratado bajo los alcances de la Ley de Transparencia; en consecuencia, este colegiado no es competente para emitir pronunciamiento al respecto.

Que, sin perjuicio de lo antes expuesto, la entidad se encuentra directamente obligada para en ejercicio de sus funciones dar la debida atención a la solicitud de acceso al expediente, conforme a la normativa aplicable a dicho supuesto que ha sido expuesta en los párrafos precedentes.

Ahora bien, el numeral 93.1 del artículo 93 de la Ley N° 27444 establece que cuando un órgano administrativo estime que no es competente para la tramitación o resolución de un asunto, debe remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con conocimiento del administrado; en tal sentido, corresponde remitir el pedido formulado por la recurrente al órgano competente para su atención, esto es a la propia

entidad, para su conocimiento y fines pertinentes, de acuerdo a su competencia.

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 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.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses:

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación presentado por **MILAGROS JUSTINA FERNANDEZ BARBAJALETA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) - OFICINA ZONAL LIMA - CALLAO** que entregue la información pública solicitada por la recurrente relacionada con la copia certificada del Padrón de Pobladores correspondiente al Procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio del Pueblo Joven Vicentelo Bajo del distrito de El Agustino en el procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) - OFICINA ZONAL LIMA - CALLAO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **MILAGROS JUSTINA FERNANDEZ BARBAJALETA**.

**Artículo 3.- DECLARAR IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por **MILAGROS JUSTINA FERNANDEZ BARBAJALETA**, respecto a la copia certificada de la Ficha de Levantamiento de Información de Campo del Lote 14 de la Manzana "B" correspondiente al Pueblo Joven Vicentelo Bajo del distrito de El Agustino en el procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública remitir al **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) - OFICINA ZONAL LIMA - CALLAO** la documentación materia del presente expediente en lo referido a la copia certificada de la Ficha de Levantamiento de Información de Campo del Lote 14 de la Manzana “B” correspondiente al Pueblo Joven Vicentelo Bajo del distrito de El Agustino en el procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio, para su conocimiento y fines pertinentes, de acuerdo a su competencia.

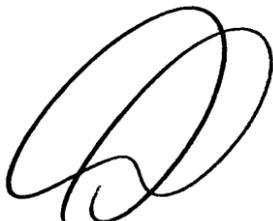
**Artículo 5.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 6.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **MILAGROS JUSTINA FERNANDEZ BARBAJALETA** y a la **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL (COFOPRI) - OFICINA ZONAL LIMA - CALLAO** de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes indicada.

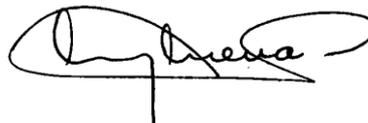
**Artículo 7.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal Presidente



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal

vp: uzb