



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 000411-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00335-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO**
Entidad : **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 23 de febrero de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 00335-2023-JUS/TTAIP de fecha 7 de febrero de 2023, interpuesto por **MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO**¹ contra la CARTA Nro 0067-2023-MIDAGRI-SG/OACID-TRANSP notificada con correo electrónico de fecha 23 de enero de 2023, mediante la cual el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO**² atendió su solicitud de acceso a la información presentada con fecha 10 de enero de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de enero de 2023, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad que se remita a su correo electrónico la siguiente información:

“(…)”

1. *NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS RECONOCIDAS A DICIEMBRE DE 2022 POR CADA REGIÓN.*
2. *NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS A DICIEMBRE DE 2022 Y TOTAL DE HECTÁREAS TITULADAS EN CADA REGIÓN.*
3. *NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS GEORREFERENCIADAS A DICIEMBRE DE 2022 Y TOTAL DE HECTÁREAS INVOLUCRADAS EN CADA REGIÓN.*
4. *PRECISAR SI LOS GOBIERNOS REGIONALES SE ENCUENTRAN AL DÍA EN EL REGISTRO DE INFORMACIÓN EN EL CATASTRO DE COMUNIDADES NATIVAS”. (sic)*

A través de la CARTA Nro 0067-2023-MIDAGRI-SG/OACID-TRANSP notificada con correo electrónico de fecha 23 de enero de 2023, en atención a la referida solicitud, la entidad comunicó a la recurrente lo siguiente:

¹ En adelante, la recurrente.

² En adelante, la entidad.

“(...)

Al respecto se informa lo siguiente:

- La Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, mediante Memorando N° 045-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DIGESPACR de fecha 20.01.2023, remitió el Informe N° 018-2023-MIDAGRI-DVPA/DIGESPACR-kach a través del cual comunicó que dicha Dirección no cuenta con la información solicitada.
- La Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social, mediante memorando N° 001-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DGGT DCCNGS de fecha 18.01.2023 a través del cual remitió información de la matriz de comunidades nativas reconocidas al mes de diciembre de 2022.

Estando a lo expuesto y de conformidad con el artículo 13 del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no es posible remitir la información solicitada. (Se adjunta copia de los documentos antes citado (...)).”

En ese sentido, de los actuados remitidos se advierte el Memorando N° 045-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DIGESPACR, formulado por la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, el cual contiene el Informe N° 018-2023-MIDAGRI-DVPA/DIGESPACR-KACH, del cual se desprende lo siguiente:

“(...)

- 2.1. De acuerdo al artículo 13 de la Ley N° 27806, se dispone 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”, estableciendo así mismo el citado artículo que dicha “(...) Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.”.
- 2.2. De acuerdo con lo establecido en los Decretos Supremos N° 018-2014-VIVIENDA y 005-2016-VIVIENDA, se ha efectivizado la transferencia del Catastro Rural del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI al Ministerio de Agricultura y Riego, la información que a la actualidad administra el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, está constituida por la Base de Datos del catastro rural nacional, la cual está conformada por una base de datos grafica geo referenciada y una base de datos alfanumérica; en la actualidad los Gobiernos Regionales son los encargados de su actualización a través de los sistemas que administra el MIDAGRI.
- 2.3. De acuerdo al Art. 9 del D.S. 018-2014-VIVIENDA, “Además de los expedientes respectivos, COFOPRI entregará a los Gobiernos Regionales los bienes muebles, equipos, material fotográfico y catastral, así como el archivo técnico, correspondientes a los procedimientos y servicios indicados precedentemente, (...)”.
- 2.4. Ahora bien, de acuerdo a las consultas realizadas se informa que esta no procede ya que dichas preguntas requieren de un análisis y evaluación de la información tanto grafica como alfanumérica de Comunidades

Campesinas, en tal sentido, no es posible atender lo solicitado de acuerdo a lo descrito en el numeral 2.1 del presente informe". (subrayado agregado)

Del mismo modo, se observa de los documentos elevados el MEMORANDO N° 001-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DGGT-DCCNGS, elaborado por la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social, del cual se señala lo que se detalla a continuación:

"(...)

Al respecto, en atención a lo solicitado, manifestar que la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y Gestión Social cuenta con la matriz de comunidades nativas reconocidas al mes de diciembre de 2022 la cual se adjunta para conocimiento y fines, asimismo, mencionar que la Dirección encargada de manejar los demás requerimientos de información es la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro". (subrayado agregado)

El 7 de febrero de 2023, la recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, alegando lo que se detalla a continuación:

"(...)

2.2. ¿Por qué debería aceptarse la apelación?

2.2.1. La obligación de la DIGESPACR de contar con la información solicitada.

La DIGESPACR es un órgano de línea que depende jerárquicamente del Viceministerio de Políticas Agrarias. La Dirección se crea por el Decreto Supremo N° 001-2017-MINAGRI que dispone la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, con la finalidad contribuir a impulsar la formalización y titulación de la propiedad agraria, y la expansión y modernización del catastro rural a nivel nacional, en concordancia con la Política Nacional Agraria y la normatividad vigente.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 87 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIDAGRI, aprobado por Resolución Ministerial N° 0080-2021-MIDAGRI, la DIGESPACR es la entidad encargada de promover el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria, comprendiendo predios rústicos, tierras eriazas con aptitud agropecuaria y tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas; así como administrar la información de la base de datos del catastro rural nacional y de la información vinculada con el catastro.

El artículo 88 de la citada norma establece que son funciones de la DIGESPACR las siguientes:

- a) *Proponer y elaborar planes, estrategias, normas, directivas, lineamientos y estándares para el saneamiento físico - legal y la formalización de la propiedad agraria, comprendiendo predios rústicos, tierras eriazas con aptitud agropecuaria y las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas; así como para los procesos de levantamiento, mantenimiento y actualización del catastro rural, en concordancia y en coordinación con las entidades que forman parte del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial;*
- b) *Administrar, monitorear y supervisar los procesos de levantamiento, mantenimiento y actualización del catastro rural a nivel nacional; así como su*

base de datos, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, y consolidar el catastro temático que generen las unidades de organización, programas, proyectos especiales del Ministerio y sus organismos públicos adscritos;

- c) Organizar y conservar el Archivo Técnico Cartográfico Catastral a nivel nacional, así como prestar servicios catastrales;
 - d) Coordinar y ejecutar acciones de capacitación y asistencia técnica en materia de saneamiento físico legal, formalización de la propiedad agraria, los procesos de levantamiento, mantenimiento y actualización del catastro rural a nivel nacional, así como monitorear y sistematizar los resultados obtenidos;
 - e) Supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria; así como de los procesos derivados de la actividad catastral a cargo de los gobiernos regionales y gobiernos locales;
- [...]

Asimismo, los artículos 1 y 2 de la Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI que autoriza el funcionamiento del Sistema Catastral para Predios Rurales (SICAR) y el Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades), señalan que la DIGESPACR es la entidad que se encuentra a cargo de administrar estos Catastros.

En suma, es claro que la DIGESPACR es la entidad encargada de manejar toda la información con respecto al catastro rural nacional e incluso tiene la función de supervisar que los gobiernos regionales cumplan con la normativa en esta materia. Lamentablemente la página web donde se podría revisar la información actualizada del catastro rural (www.georural.minagri.gob.pe) y el sistema catastral para comunidades campesinas y nativas (sic-comunidades), no se encuentran disponibles y actualizadas.

En ese sentido, la ciudadanía actualmente no tiene acceso al sistema catastral que constituye información pública, teniendo que recurrir a una solicitud de acceso para conocer información que se encuentra a la mano de la DIGESPACR según lo establecen sus obligaciones, como es el caso de la que nosotros solicitamos.

Así, con respecto a la información que solicitamos y la obligación de la DIGESPACR de contar con ella:

- Sobre la solicitud del número de Comunidades Nativas reconocidas, número de Comunidades Nativas tituladas, y total de hectáreas tituladas a diciembre de 2022 por cada región:

Considerando que una de las funciones de la Dirección es proponer y elaborar, planes, estrategias, normas directivas lineamientos y estándares para el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria comprendiendo Comunidades Nativas, entendemos que la brecha de titulación es la información básica con la que esta entidad debe contar para cumplir con esta obligación.

Aún más, teniendo en cuenta otras funciones como es administrar y monitorear los procesos de levantamiento y actualización del catastro rural a nivel nacional, así como su base de datos; o la función de organizar y conservar el archivo técnico cartográfico catastral, resulta evidente que el

número de comunidades nativas tituladas es información con la que Dirección cuenta o debe contar para el normal ejercicio de sus obligaciones.

- *Sobre la solicitud del número de Comunidades Nativas tituladas georreferenciadas a diciembre de 2022 y total de hectáreas involucradas en cada región:*

Al igual que en el punto precedente, resulta indispensable para la DIGESPACR poseer esta información para cumplir con sus funciones, tales como elaborar propuestas de mejora en materia de organización y desarrollo de sistemas de información territorial y sistemas de información geográfica para la administración y gestión del catastro rural nacional, o conservar el archivo técnico cartográfico catastral a nivel nacional.

- *Sobre la solicitud de precisar si los gobiernos regionales se encuentran al día en el registro de información en el catastro de Comunidades Nativas:*

Esta información resulta parte del trabajo de monitoreo de la DIGESPACR, función que se encuentra prevista en el literal e) del artículo 88 citado líneas arriba.

2.2.2. Sobre la denegatoria a entregar la información pública solicitada.

Teniendo en cuenta lo desarrollado en la sección previa resultó sorpresiva la respuesta a nuestra solicitud por parte de la DIGESPACR, quienes denegaron la información solicitada (...)

Al respecto de la respuesta recibida, considero que esta es lesiva a la obligación prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia de fundamentar debidamente la denegatoria de acceso a la información solicitada, por los siguientes motivos:

- *La DIGESPACR funda la denegatoria en que la información solicitada requiere de una análisis y evaluación de información. Sin embargo, esto no es precisamente así, ya que como se desarrolló en el punto previo, únicamente se está solicitando cifras con las que esta Dirección en cumplimiento de sus funciones tiene que contar.*
- *Adicionalmente, nosotros solicitamos información sobre Comunidades Nativas, y en el cuarto punto de su respuesta hacen referencia únicamente a Comunidades Campesinas.*
- *Además, no se comprende la pertinencia del artículo 9 del Decreto Supremo 018-2014-VIVIENDA citado en el tercer punto, con respecto a la entrega de ciertos bienes a los gobiernos regionales.*
- *Finalmente, con respecto al punto 2.2, el literal citado resulta reforzando el concepto de que la información que solicitamos está bajo posesión de la DIGESPACR y no se requiere ningún tipo de evaluación previa para remitírnosla.*

En consecuencia, la respuesta recibida contraviene los requisitos legales y la jurisprudencia del Tribunal de Transparencia, que indica en la Sentencia recaída en la Resolución 002561-2021-JUS/TTAIP-PRIMERASALA que “las entidades de

la Administración Pública tienen la obligación de brindar una respuesta clara y precisa a las solicitudes de acceso a la información pública, situación que debe relacionarse con la congruencia entre la solicitud frente a la claridad y precisión de la respuesta.”

2.2.3. Sobre la posesión de la información solicitada por parte de la DIGESPACR

Como se desarrolló en las secciones precedentes, para el cumplimiento de sus funciones resulta indispensable que la DIGESPACR cuente con la información solicitada. Al respecto, es preciso considerar lo siguiente:

- *La información se socializaba de manera periódica hasta el año 2021. Al respecto, el Tribunal debe considerar como un elemento probatorio sobre la posesión de la información que la DIGESPACR socializaba en reuniones informativas los avances en las brechas de titulación. Así, adjunto a este escrito invitaciones cursadas a organizaciones de sociedad civil e imágenes de las presentaciones realizadas por la directora de turno en las que consta esta data.*
- *Asimismo, sobre este mismo punto, se verifica que dicha información también era proporcionada por la DIGESPACR en notas periodísticas tal como se observa en el siguiente link y se mantenía dicha data actualizada y para público acceso a través de un dashboard elaborado por la autoridad en el marco del proyecto Pro Tierras Comunal.*
- *Asimismo, se debe considerar que el MIDAGRI además ejecuta el Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú (PTRT), cuyo objetivo principal es la formalización de la propiedad rural en la selva y zonas focalizadas de la sierra. Un proyecto de la envergadura del PTRT no podría llevarse a cabo sin un mapeo completo y actualizado de la situación de las tierras en la selva, incluyendo la titulación de tierras de las comunidades nativas. Así, resulta inconcebible llevar a cabo un proyecto de titulación, sin conocer la brecha de titulación.*

Por todo lo mencionado, resulta congruente que nosotros como administrados tengamos la legítima expectativa de que nuestra autoridad en materia de Catastros conozca la información básica para desarrollar su labor, como lo es la brecha de titulación. En ese sentido, la respuesta remitida por la DIGESPACR atenta contra el principio de confianza legítima previsto en el literal 1.15 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General que establece: “(...) Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables”.

2.2.4. Sobre el análisis y evaluación alegados

En suma, la información solicitada no se encuentra dentro de las excepciones previstas entre los artículos 15 a 17 del TUO de la Ley de Transparencia, siendo que no se trata de información clasificada, reservada o confidencial; muy por el

contrario, se trata de información que la DIGESPACR, en cumplimiento de sus funciones, está obligada a tener, y que lamentablemente no se encuentra disponible en sus plataformas para que los ciudadanos puedan conocer sin necesidad de presentar una solicitud de acceso a la información.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, el Tribunal Constitucional destaca que el derecho de acceso a la información pública es consustancial a un régimen democrático, de manera que éste “(...) no sólo constituye una concretización del principio de dignidad de la persona humana sino también un componente esencial de las exigencias propias de una sociedad democrática, ya que su ejercicio posibilita la formación libre y racional de la opinión pública. La democracia, se ha dicho y con razón, es por definición el “gobierno del público en público” (Norberto Bobbio).”

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en 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.

Reconociendo que se trata de información pública con la que cuentan y aún más, con la que tienen la obligación de contar, la DIGESPACR sustentó la denegatoria en que la remisión de esta información implica un “análisis y evaluación”. Omitiendo convenientemente citar la segunda parte de ese párrafo del artículo 13 que establece que si bien la Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, 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.

Como es de conocimiento del Tribunal, no es primera vez que una entidad de la Administración Pública deniega el acceso a información pública arguyendo genéricamente que la entrega de esta significaría la realización de una evaluación. Así, en similares casos, el Tribunal se ha pronunciado concluyendo que “la respuesta brindada por la entidad resulta ambigua toda vez que no responde claramente las solicitudes del recurrente toda vez que su respuesta es genérica citando el artículo 13 de la Ley de Transparencia, teniendo presente que el recurrente no ha solicitado que se realice algún informe de la información solicitada, más aún si la entidad tiene la posibilidad de proporcionar al recurrente la información con la que cuenta al momento de la presentación de la solicitud, sin que ello implique la formulación de un informe.” (Resolución 000993-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA)

De igual forma, con respecto a la evaluación y análisis de información, en diversa jurisprudencia el Tribunal ha concluido que “recabar o extraer datos numéricos o estadísticos sobre la información que mantienen en su poder las entidades, sin que ello implique realizar evaluaciones, interpretaciones o análisis, no contraviene lo previsto por el artículo 13° de la Ley de Transparencia y la referida sentencia constitucional, debido a que tal procedimiento no califica como elaboración de informes.” (Resolución N° 002141-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA)

Como se puede evidenciar, la información pública por nosotros solicitada no requiere de un mayor análisis o evaluación, mucho menos implica recolectar o generar nuevos datos, por lo que no existe amparo legal o constitucional para limitar el derecho fundamental de acceso a la información pública que nos ampara”.

Mediante la Resolución N° 000293-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA³ 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 descargos⁴, los cuales a la fecha de emisión de la presente resolución no han sido presentados.

Con Escrito presentado a esta instancia el 14 de febrero de 2023, la recurrente comunicó a este colegiado lo siguiente:

“(…) La Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (en adelante, la DIGESPACR), entidad a la que se solicitó la información, denegó la solicitud en todos sus puntos, y, si bien es cierto, la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social (en adelante, la DCCNGS) nos remitió una matriz de Comunidades Nativas reconocidas, esta se encuentra actualizada hasta el año 2019, por lo que no cumple con lo requerido en la solicitud de acceso a la información”.

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-JUS⁵, 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 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

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, agregando el primer párrafo del

³ Resolución de fecha 9 de febrero de 2023, la cual fue debidamente notificada a la Mesa de Partes Virtual de la entidad: <https://mesadepartesdigital.midagri.gob.pe/>, el 9 de febrero de 2023 a horas 20:10, generándose el CUT N° 00007253-2023, 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, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

⁴ Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes Física y Virtual correspondiente al día de hoy.

⁵ En adelante, Ley de Transparencia.

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 aprecia que la controversia radica en determinar si la información requerida por la recurrente constituye información pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega.

2.2 Evaluación

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:

“(…)

5. *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:

“(…)

8. *(…) 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”.*

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:

“(…)

5. *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:

“(…)

13. (...) 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)

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.

Se advierte de autos, que la recurrente solicitó a la entidad que se remita a su correo electrónico la siguiente información:

“(…)

1. NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS RECONOCIDAS A DICIEMBRE DE 2022 POR CADA REGIÓN.
2. NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS A DICIEMBRE DE 2022 Y TOTAL DE HECTÁREAS TITULADAS EN CADA REGIÓN.
3. NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS GEORREFERENCIADAS A DICIEMBRE DE 2022 Y TOTAL DE HECTÁREAS INVOLUCRADAS EN CADA REGIÓN.
4. PRECISAR SI LOS GOBIERNOS REGIONALES SE ENCUENTRAN AL DÍA EN EL REGISTRO DE INFORMACIÓN EN EL CATASTRO DE COMUNIDADES NATIVAS”. (sic)

Al respecto, la entidad a través de la CARTA N° 0067-2023-MIDAGRI-SG/OACID- la TRANSP comunicó a la recurrente lo siguiente:

- La Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, mediante Memorando N° 045-2023-MIDAGRI-

DVPSDA/DIGESPACR, remitió el Informe N° 018-2023-MIDAGRI-DVPA/DIGESPACR-KACH a través del cual comunicó que no procede entregar la información solicitada ya que dichas preguntas requieren de un análisis y evaluación de la información tanto gráfica como alfanumérica de comunidades campesinas, en tal sentido, no es posible atender lo solicitado de conformidad con el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia.

- La Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social, mediante Memorando N° 001-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DGGT DCCNGS proporcionó al recurrente una matriz de comunidades nativas reconocidas al mes de diciembre de 2022, precisando que la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro es la encargada de manejar los demás requerimientos de información.

Ante ello, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis alegando que la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural es la encargada de manejar toda la información con respecto al catastro rural nacional e incluso tiene la función de supervisar que los gobiernos regionales cumplan con la normativa en esta materia.

Asimismo, la recurrente refirió que la respuesta recibida, es lesiva a la obligación prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia de fundamentar debidamente la denegatoria de acceso a la información solicitada, por los siguientes motivos:

- La DIGESPACR funda la denegatoria en que la información solicitada requiere de un análisis y evaluación de información. Sin embargo, esto no es precisamente así, ya que como se desarrolló en el punto previo, únicamente se está solicitando cifras con las que esta Dirección en cumplimiento de sus funciones tiene que contar.
- Adicionalmente, nosotros solicitamos información sobre Comunidades Nativas, y en el cuarto punto de su respuesta hacen referencia únicamente a Comunidades Campesinas.
- Además, no se comprende la pertinencia del artículo 9 del Decreto Supremo 018-2014-VIVIENDA citado en el tercer punto, con respecto a la entrega de ciertos bienes a los gobiernos regionales.
- Finalmente, con respecto al punto 2.2, el literal citado resulta reforzando el concepto de que la información que solicitamos está bajo posesión de la DIGESPACR y no se requiere ningún tipo de evaluación previa para remitírnosla.

Asimismo, cabe señalar que la recurrente con Escrito presentado a esta instancia el 14 de febrero de 2023, comunicó a este colegiado que la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural es quien denegó la solicitud en todos sus puntos, y, si bien es cierto, la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social nos remitió una matriz de comunidades nativas reconocidas, esta se encuentra actualizada hasta el año

2019, por lo que no cumple con lo requerido en la solicitud de acceso a la información.

En ese sentido, corresponde a este colegiado determinar si la entidad atendió adecuadamente la solicitud de acceso a la información pública formulada por el recurrente, conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia.

Ahora bien, en atención a lo expuesto, es importante tener en consideración que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información completa, clara, precisa y oportuna, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC, en el cual dicho Colegiado señaló lo siguiente:

“(…)

16. (...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. **A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.** De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, **en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa**”. (subrayado y énfasis agregado)

En el mismo sentido, el referido colegiado señaló en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC que:

“(…)

4. (...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la obligación de parte de los organismos públicos de **entregar la información solicitada**, sino que **ésta sea completa**, actualizada, **precisa** y verdadera. De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, por el contrario, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, **incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa**” (subrayado y énfasis agregado).

De este modo, se concluye que, las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de brindar una respuesta clara y precisa a las solicitudes de acceso a la información pública, situación que debe relacionarse con la congruencia entre lo solicitado frente a la claridad y precisión de la respuesta, de

manera tal que permita entender la adecuada provisión de la información requerida.

En ese contexto, se advierte de autos que la entidad a través del Informe N° 018-2023-MIDAGRI-DVPA/DIGESPACR-KACH, elaborado por Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, esta indicó que no procede entregar la información solicitada ya que la misma requiere de un análisis y evaluación de la información tanto grafica como alfanumérica de comunidades campesinas de conformidad con el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En ese sentido; asimismo, se verifica que, la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, con el Informe N° 018-2023-MIDAGRI-DVPA/DIGESPACR-KACH denegó el íntegro de la solicitud alegando que para su atención se requiere realizar un análisis y evaluación de la información tanto gráfica como alfanumérica de comunidades campesinas; en ese sentido, es precisó mencionar que la respuesta otorgada difiere del requerimiento formulado por la recurrente teniendo en cuenta que la petición está dirigida a obtener información vinculada a las comunidades nativas más no a la comunidades campesinas; razón por la cual, deberá proporcionarse una respuesta clara y precisa respecto de lo solicitado.

Ahora bien, en esa línea cabe precisar que la entidad no ha negado encontrarse en posesión de lo petitionado; más aún cuando en el ítem 2.2 del Informe N° 018-2023-MIDAGRI-DVPA/DIGESPACR-KACH, la entidad señaló que “(...) De acuerdo con lo establecido en los Decretos Supremos N° 018-2014-VIVIENDA y 005-2016-VIVIENDA, se ha efectivizado la transferencia del Catastro Rural del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI al Ministerio de Agricultura y Riego, la información que a la actualidad administra el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, está constituida por la Base de Datos del catastro rural nacional, la cual está conformada por una base de datos grafica geo referenciada y una base de datos alfanumérica; en la actualidad los Gobiernos Regionales son los encargados de su actualización a través de los sistemas que administra el MIDAGRI”. (subrayado agregado)

Además, la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural de la entidad no acreditó la existencia de algún supuesto de excepción previsto en la Ley de Transparencia para su denegatoria, por lo que la Presunción de Publicidad respecto de la información solicitada se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada; a pesar que corresponde a las entidades la carga de la prueba respecto a las excepciones del derecho de acceso a la información pública requerida por los ciudadanos.

Ahora bien, en atención a lo expuesto, es preciso mencionar que para la atención de la solicitud es importante tener en consideración lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, la cual precisó:

“(…)

6. *Por otra parte, el artículo 13° 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 la 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 N° 27806 (subrayado agregado).

Asimismo, en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 07440-2005-PHD, dicho colegiado ha precisado que las entidades están obligadas a entregar la información con la que deba contar, a pesar de no poseerla físicamente:

(...)

9. (...) *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 agregado)

En ese sentido, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, pudiendo inclusive extraerla de cualquier documento o soporte para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, ni contravenir lo dispuesto por el artículo 13⁶ de la Ley de Transparencia.

De otro lado, la entidad con Memorando N° 001-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DGGT DCCNGS, formulado por la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social, en atención al ítem 1 de la solicitud, esta última proporcionó a la recurrente una matriz de comunidades nativas reconocidas al mes de diciembre de 2022, precisando que la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro es la encargada de manejar los demás requerimientos de información; sin embargo, cabe señalar que la administrada comunicó a este colegiado que dicha información se encuentra actualizada solamente hasta el año 2019.

En ese sentido, es de advertirse que la información proporcionada respecto del ítem 1, esto es, el “NÚMERO DE COMUNIDADES NATIVAS RECONOCIDAS A DICIEMBRE DE 2022 POR CADA REGIÓN”, se encuentra incompleta, teniendo en cuenta que no se proporcionó la data correspondiente a los años 2020, 2021

⁶ **“Artículo 13.- Denegatoria de acceso**

La entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante.

La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de esta Ley; y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que 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.

(...)”

y 2022; razón por la cual, la entidad deberá corroborar fehacientemente que no cuenta con dicha información y otorgar una respuesta clara y precisa al recurrente, sea ubicando la información actualizada o poniéndole en su conocimiento respecto de la inexistencia de dicha información en poder de la entidad.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que eventualmente dicha documentación pueda contar con información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia. En cuanto a ello, de manera ilustrativa, con relación a la protección de información de naturaleza íntima, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 7, 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 de esa forma 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.
7. No solamente no existe razón para limitar la entrega de información referida a las cualificaciones relevantes que fueron decisivas para la contratación de un empleado en la Administración Pública, sino que, hacerlo, desincentivar la participación ciudadana en la fiscalización de la idoneidad del personal que ingresa a ella.
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 peticionado, previo pago del costo de reproducción”. (subrayado agregado)

En atención a lo expuesto, cabe destacar que en caso de existir en un documento información pública y privada, esta última debe separarse o tacharse a fin de

facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, ello acorde con el artículo 19⁷ de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega a la recurrente de la información pública requerida⁸ en los ítems 1 (relacionada con el número de comunidades nativas reconocidas de los años 2020, 2021 y 2022 por cada región), 2, 3 y 4 de la solicitud, tachando, de ser el caso, la información confidencial, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

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 dispuesto⁹ 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 el recurso de apelación interpuesto por **MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO**; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO** que entregue la información pública solicitada en los ítems 1 (relacionada con el número de comunidades nativas reconocidas de los años 2020, 2021 y 2022 por cada región), 2, 3 y 4, 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.

⁷ "Artículo 19.- Información parcial

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".

⁸ 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.

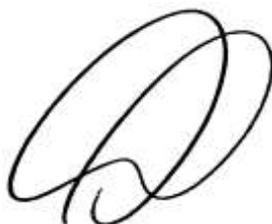
⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 2.- SOLICITAR al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO**.

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 **MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO** y al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO**, 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).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal

vp: uzb