



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

## **Resolución 000562-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA**

Expediente : 00465-2023-JUS/TTAIP  
Recurrente : **ISAAC MICHELL MARZANO CANLLA**  
Entidad : **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**  
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 9 de marzo de 2023

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00465-2023-JUS/TTAIP de fecha 17 de febrero de 2023, interpuesto por **ISAAC MICHELL MARZANO CANLLA**<sup>1</sup> contra el Oficio N° D000673-2023-COFOPRI-OZLC de fecha 13 de febrero de 2023, mediante el cual el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**<sup>2</sup>, atendió su solicitud de acceso a la información presentada con fecha 9 de febrero de 2023.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 9 de febrero de 2023, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad, se remita a su correo electrónico copia certificada de la siguiente información:

*“(…)  
OFICIO N° D004712-2022-COFOPRI/OZLC  
OFICIO N° D002926-2022-COFOPRI/OZLC  
PLANO PERIMÉTRICO N° 0269-COFOPRI-2022-OZLC DEL 26/06/2022.  
PLANO PERIMÉTRICO N° 580-COFOPRI-2022-OZLC DEL 05/01/2022  
ASOC. DE PROPIETARIOS DE LAS ASOC. DE VIV. LAS PALMERAS – P. PIEDRA”.*

A través del Oficio N° D000673-2023-COFOPRI-OZLC de fecha 13 de febrero de 2023, la entidad comunicó al recurrente lo que se detalla a continuación:

*“(…)  
Es grato dirigirme a usted, en atención a la solicitud de la referencia, mediante la cual solicita copias, la cual guarda relación con la solicitud para ser declarado propietario mediante prescripción adquisitiva de dominio solicitado por la Asociación de Propietarios de la Asociación de Vivienda Las Palmeras ubicado en el distrito de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima.*

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

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

*Al respecto, es necesario señalar que la Oficina Zonal Lima Callao, viene tramitando la solicitud para ser declarado propietario mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio solicitado por la Asociación de Vivienda Las Palmeras.*

*Respecto a su solicitud de copias, debo manifestar que de conformidad a lo establecido en el numeral 3 del artículo 66° del T.U.O. de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 25 de enero de 2019, usted no es parte del presente procedimiento; razón por la cual su pedido deviene en no atendible, por no formar parte del citado procedimiento”.*

El 15 de febrero de 2022, el recurrente interpuso ante la entidad el recurso de apelación<sup>3</sup> materia de análisis alegando lo siguiente:

*“(…)*

*En ese sentido, mediante el OFICIO N° D000673-2023-COFOPRI-OZLC , COFOPRI brinda una respuesta a EL SOLICITANTE que no se ajusta a lo establecido en la norma pertinente de transparencia y acceso a la información; por cuanto, en el presente caso, NO corresponde la aplicación del artículo 66° del T.U.O. - Ley 27444- Ley del Procedimiento Administrativa General, debido a que mi pedido se realiza en atención a la Ley N° 27806, Ley de Acceso a la Información, la misma que no prevé en ninguno de sus extremos el impedimento al que hace referencia. A mayor abundamiento, EL SOLICITANTE se encuentra ejerciendo el derecho fundamental de petición de documentos públicos y publicitados por vuestra entidad a través de SUNARP, a la sombra de lo dispuesto por la ley específica de acceso a la información pública, por lo que, en aplicación estricta del Principio de Especialidad, los alcances de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS prevalecen por sobre lo dispuesto en la Ley N° 27444.*

*Al respecto, por cuanto conviene a mi derecho, y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7° y, 8° del T.U.O. de la Ley 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 072- 2003-PCM es menester manifestar que poseo legitimación para SOLICITAR la información requerida mediante la SOLICITUD N° 2023-0006946 DE FECHA 09 DE FEBRERO DEL 2023; por lo que con el oficio de la referencia que desatiende mi solicitud, COFOPRI estaría vulnerando mi derecho constitucional contenido en el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú; y asimismo, contraviniendo lo dispuesto por el Principio de Legalidad incurriendo así en responsabilidad.*

*Resulta pertinente precisar que la información solicitada por mi persona mediante la SOLICITUD N° 2023-0006946 DE FECHA 09 DE FEBRERO DEL 2023 no se encuentra inmersa dentro de las excepciones legales contenidas en los artículos 15°, 16° y 17° de la norma jurídica de transparencia y acceso a la información, por lo que si la intención de COFOPRI fuese la de continuar con la postura arbitraria de no entregar información pública, tampoco puede sustentar que la información solicitada por EL SOLICITANTE adolezca de causales de negación de atender la solicitud por dichos motivos”.*

---

<sup>3</sup> Recurso impugnatorio elevado a esta instancia el 17 de febrero de 2023 con Oficio N° D000766-2023-COFOPRI-OZLC

Mediante Resolución N° 000399-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA<sup>4</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.

Con Oficio N° D000950-2023-COFOPRI-OZLC, presentado a esta instancia el 1 de febrero de 2023, la entidad remitió los actuados que se generaron para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos a través del Informe N° D000007-2023-COFOPRIOZLC-JMS, del cual se desprende lo siguiente:

*“(…)*

*Mediante Solicitud N° 2023-0006946 (SIAE: 2023006988) de fecha 09 de febrero de 2023, el señor Isaac Michel Marzano Canilla solicitó ante las Oficinas de COFOPRI, se le remitan la copia certificada del Informe de las copias certificadas de los siguientes documentos: Oficio N° D004712-2022-COFOPRI/OZLC, Oficio N° D002926-2022-COFOPRI-OZLC, Plano Perimétrico N° 0269-COFOPRI-2022-OZLC y Plano N° 580-COFOPRI-2022-OZLC correspondiente a la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras, ubicado en el Distrito de Puente Piedra, Provincia y Departamento de Lima.*

*Se debe informar, que la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras, ubicado en el distrito de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima, solicitaron ante COFOPRI se declare su derecho de propiedad mediante el procedimiento de declaración de propiedad vía Prescripción Adquisitiva de Dominio, mediante solicitud N° 2019076500 de fecha 29 de Noviembre de 2019 generándose para tal efecto el Expediente N° 032-2019-PAD-INT/OZLC.*

*Cabe precisar que los procedimientos de declaración administrativa de la propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio se tramita a solicitud de parte, la misma que no garantiza la formalización de la posesión informal; toda vez que se trata de un procedimiento especial que se rige por la Ley N° 31056 y el Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, aplicando supletoriamente las reglas contenidas en el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.*

*Asimismo; el artículo 33° del Reglamento de la Ley N° 31056 Ley que amplía los plazos de la Titulación de Terrenos ocupados por Posesiones Informales y dicta medidas para la Formalización, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2021- VIVIENDA, señala que el Procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio, comprende las siguientes etapas:*

- Etapa de Calificación*
- Etapa de Diagnostico*
- Etapa de Saneamiento*

*Es importante resaltar que de conformidad al artículo 6° del Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-99-MTC, la Formalización de la Propiedad se desarrolla en dos procesos:*

---

<sup>4</sup> Resolución de fecha 23 de febrero de 2023, notificada a través de la Plataforma Nacional de Interoperabilidad: <http://mpv.cofopri.gob.pe/Management/FrmMesaPartesVirtual.aspx>, el 24 de febrero de 2023 generándose el Expediente N° 2023-0010132, 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.

- > Proceso 1: Formalización Integral
- > Proceso 2: Formalización Individual

Actualmente, el trámite del procedimiento administrativo de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio, solicitado por los pobladores de la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras ubicado en el distrito de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima, se encuentra actualmente en la etapa de Saneamiento (Anotación Preventiva). Culminada esta etapa del procedimiento, se estaría continuando con las siguientes etapas.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, la Oficina Zonal de Lima – Callao, emitió el Oficio N° D000673-2023-COFOPRI/OZLC de fecha 13 de febrero de 2023, donde se le deniega las copias certificadas de Oficio N° D004712-2022-COFOPRI/OZLC, Oficio N° D002926-2022-COFOPRI-OZLC, Plano Perimétrico N° 0269-COFOPRI-2022-OZLC y Plano N° 580-COFOPRI-2022-OZLC correspondiente a la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras, al señor Isaac Michel Marzano Canilla, toda vez que la distribución pública de dichos documentos, 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 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<sup>5</sup>; en concordancia con el artículo 171° 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 (...).” (subrayado agregado)

## 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, exceptuando las 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>6</sup>, 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.

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.

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

<sup>5</sup> Cabe mencionar que en la actualidad dichas excepciones planteadas por la entidad se encuentran en los numerales 1 y 4 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

<sup>6</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

Además, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia 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 en 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

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 el recurrente solicitó a la entidad, se remita a su correo electrónico copia certificada de la siguiente información:

“(…)

OFICIO N° D004712-2022-COFOPRI/OZLC

OFICIO N° D002926-2022-COFOPRI/OZLC

PLANO PERIMÉTRICO N° 0269-COFOPRI-2022-OZLC DEL 26/06/2022.

PLANO PERIMÉTRICO N° 580-COFOPRI-2022-OZLC DEL 05/01/2022

ASOC. DE PROPIETARIOS DE LAS ASOC. DE VIV. LAS PALMERAS – P. PIEDRA”.

Al respecto, la entidad con Oficio N° D000673-2023-COFOPRI-OZLC comunicó al recurrente, que la información requerida guarda relación con la solicitud para ser declarado propietario mediante prescripción adquisitiva de dominio solicitado por la Asociación de Propietarios de la Asociación de Vivienda Las Palmeras ubicado en el distrito de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima; en ese sentido y de conformidad a lo establecido en el numeral 3 del artículo 66 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>7</sup> el recurrente no es parte del presente procedimiento; por tanto, su pedido deviene en no atendible.

Ante ello, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, alegando que mediante el OFICIO N° D000673-2023-COFOPRI-OZLC, COFOPRI se le proporcionó una respuesta que no se ajusta a lo establecido en la norma ya que no corresponde la aplicación del artículo 66 de Ley N° 27444, debido a que mi pedido se realiza en atención a la Ley de Transparencia, la misma que no prevé en ninguno de sus extremos el impedimento al que hace referencia.

Al respecto, el recurrente refirió que de acuerdo a los 7 y 8 de la Ley de Transparencia y su Reglamento, se encuentra legitimado para solicitar la información requerida mediante la Solicitud N° 2023-0006946 de fecha 9 de febrero del 2023; por lo que con el oficio mencionado se estaría vulnerando su derecho constitucional; más aún, cuando lo requerido no se encuentra dentro de las excepciones contenidas en la Ley de Transparencia.

En esa línea, la entidad con Oficio N° D000950-2023-COFOPRI-OZLC, remitió a esta instancia los actuados que se generaron para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos a través del Informe N° D000007-2023-COFOPRIOZLC-JMS, del cual se desprende que la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras, ubicado en el distrito de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima, solicitaron ante COFOPRI se declare su derecho de propiedad mediante el procedimiento de declaración de propiedad vía Prescripción Adquisitiva de Dominio, mediante solicitud N° 2019076500 de fecha 29 de Noviembre de 2019 generándose para tal efecto el Expediente N° 032-2019-PAD-INT/OZLC.

Asimismo, la entidad precisó que el procedimiento de declaración administrativa de la propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio se tramita a solicitud de parte, la misma que no garantiza la formalización de la posesión informal; asimismo, indicó que el Procedimiento de Prescripción Adquisitiva de Dominio, comprende las siguientes etapas: Calificación, Diagnostico y Saneamiento. Finalmente, resaltó que la Formalización de la Propiedad se desarrolla en dos procesos: Formalización Integral e Individual.

De otro lado, la entidad hizo mención que, en la actualidad, el trámite del procedimiento administrativo de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio, solicitado por los pobladores de la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras, se encuentra actualmente en la etapa de Saneamiento (Anotación Preventiva), culminada esta etapa del procedimiento, se estaría continuando con las siguientes etapas.

Por lo expuesto, la entidad afirma que con Oficio N° D000673-2023-COFOPRI/OZLC se denegó lo solicitado por el recurrente, toda vez que la

---

<sup>7</sup> En adelante, Ley N° 27444.

distribución pública de dichos documentos, forma parte de un pronunciamiento previo, por parte de nuestra institución, y el citado procedimiento administrativo aún se encuentra en trámite; conforme a lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo de la Ley de Transparencia y el numeral 171.1 del artículo 171 de la Ley N° 27444.

- **Con relación al argumento que el recurrente no es parte del procedimiento administrativo de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio de la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras:**

Al respecto, la entidad con Oficio N° D000673-2023-COFOPRI-OZLC comunicó al recurrente, de conformidad a lo establecido en el numeral 3 del artículo 66 de la Ley N° 27444 el recurrente no es parte del presente procedimiento; por tanto, su pedido deviene en no atendible; asimismo, a través del documento de descargos señaló de igual modo su denegatoria mencionando el numeral 171.1 del artículo 171 de la norma en mención.

Sobre el particular, es preciso indicar que, con relación a lo señalado por la entidad en el documento de respuesta para denegar la información solicitada, vale hacer mención lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Transparencia, el cual indica que “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho”. (subrayado agregado)

Asimismo, el primer párrafo del artículo 13 de la norma en mención establece que “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”. (subrayado agregado)

Por tanto, el hecho de que el recurrente no sea parte en el procedimiento prescripción adquisitiva de dominio solicitado por la Asociación de Propietarios impulsado por la Asociación de Vivienda Las Palmeras, no es impedimento para que el recurrente pueda presentar y/o ejercer su derecho de acceso a la información pública frente al ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL o demás entidades del Estado ni mucho menos ser denegada, teniendo en cuenta que la información solicitada deberá ser evaluada por la entidad antes de ser entregada, considerando para ello las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

En esa línea, es oportuno señalar que esta instancia evalúa las solicitudes de acceso a la información pública sin tener en consideración las condiciones o intereses particulares de los recurrentes, sino en función de la naturaleza pública o confidencial de la información, no requiriéndose expresión de causa para efectuar cualquier pedido de documentación a la administración pública.

En consecuencia, lo alegado por la entidad para denegar la información solicitada, esto es que el recurrente no es parte en el procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de dominio solicitado por la Asociación de Propietarios impulsado por la Asociación de Vivienda Las Palmeras, no es un argumento válido para denegar la información requerida; por tanto, lo antes mencionado no es amparado por este colegiado.

- **Con relación a las excepciones contenidas en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia:**

Sobre el particular, es preciso mencionar que cuando la Ley de Transparencia establece excepciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, éstas causales deben ser debidamente motivadas y acreditadas, puesto que estamos frente a una limitación de un derecho fundamental.

En esa línea, cabe hacer mención lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente 0959-2004-HD, respecto al derecho de acceso a la información pública y la naturaleza de sus excepciones, lo siguiente:

“(…)

4. *La Constitución Política del Perú, en su artículo 2°, inciso 5, reconoce el derecho de toda persona de solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en un plazo razonable, y con el costo que suponga dicho pedido, con la única excepción de aquella que afecte a la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional. Lo establecido en el referido artículo representa una realidad de doble perspectiva, pues no solo constituye el reconocimiento de un derecho fundamental, sino el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones y acciones de manera completa y transparente. En esa medida, el secreto o lo oculto frente a la información de interés público resulta una medida de carácter extraordinario y excepcional para casos concretos derivados del mandato constitucional”.* (subrayado agregado)

En ese sentido, es importante indicar que con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley, concordante con el primer párrafo del artículo 18 de la misma norma, el cual 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 al tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

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)

Al respecto, corresponde que las entidades de la Administración Pública motiven en los hechos y en el derecho las razones por las que dicha información debe ser considerada secreta, reservada o confidencial, conforme lo exige la jurisprudencia antes citada, no bastando únicamente con la mera invocación del articulado correspondiente a las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

- **Con relación a la excepción contenida en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia:**

Asimismo, la entidad a través de sus descargos la entidad ha denegado lo solicitado por el recurrente indicando que dicha información está contenida en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

En ese sentido, para efectos de realizar un análisis respecto al dispositivo legal invocado por la entidad para denegar la solicitud del recurrente, se debe precisar el contenido del mencionado 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. (...).”*

Sobre el particular cabe señalar que el solo hecho que la entidad haya mencionado que lo solicitado “(...) se encuentra actualmente en la etapa de Saneamiento (Anotación Preventiva). Culminada esta etapa del procedimiento, se estaría continuando con las siguientes etapas (...)”, añadiendo que, “(...) la distribución pública de dichos documentos, 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 15° numeral 15B, ítem 1 (...) de la Ley N° 27927, que modifica la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (...)”, no son elementos o argumentos válidos para considerar que una información se encuentre protegida por la excepción contenida en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, ya que en dicha causal existen otros elementos que 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, y 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 qué la decisión a adoptarse constituye una decisión de gobierno y no una decisión que corresponde al mero 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”.* (Subrayado agregado)

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, lo cual no ha sido precisado por la entidad en la respuesta otorgada.

En ese sentido, cabe destacar que, atendiendo a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes, así como a la carga de la prueba que posee la entidad respecto al carácter confidencial de la información, se tiene que ésta no ha cumplido con fundamentar la aplicación de la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia; así por ejemplo, la entidad no ha acreditado las razones por las que la decisión a adoptarse debe ser calificada como una decisión de gobierno, debiendo resaltar que la sola invocación de una excepción no es suficiente para denegar la entrega de la documentación materia de una solicitud de acceso a la información pública.

Siendo esto así, atendiendo a lo antes expresado, corresponde desestimar el argumento de la entidad vinculado con la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

- **Con relación a la excepción contenida en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia:**

De otro lado, la entidad a través de sus también ha señalado como argumento para denegar lo solicitado por el recurrente lo invocando el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

A su vez, es preciso señalar que para efectos de realizar un análisis respecto al dispositivo legal invocado por la entidad para denegar la solicitud del recurrente, se debe precisar el contenido del numeral 4 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:*

*(...)*

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. (...).”*

Ahora bien, con relación a la excepción al derecho de acceso a la información pública invocada por la entidad, respecto al numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05549-2015-PHD/TC, lo siguiente:

*“(...) A criterio de este Tribunal, dicho límite será entendido correctamente desde una interpretación tuitiva del derecho invocado, como corresponde ante solicitudes de información de documentación emitida o actuada al interior de procesos judiciales o arbitrajes en trámite, que en cada caso se señale y evalúe si lo solicitado, al ser entregado, revelaría la estrategia legal desarrollada por los letrados a cargo de la defensa de los intereses de las entidades públicas, pues la distinción casuística asegura que el ciudadano pueda fiscalizar el actuar del Estado.”* (subrayado agregado)

En ese sentido, el supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia exige el cumplimiento simultáneo 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 o 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 corresponda a una estrategia de defensa de la entidad; y,
4. La existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite en la cual se despliegue o se aplique la referida estrategia.

En cuanto al primer requisito el mismo se satisface por la existencia de un documento que haya sido creado o se encuentre en posesión de la entidad,

en el cual se encuentren análisis, recomendaciones o sugerencias que puedan configurar o ayuden a configurar la estrategia que vaya a adoptar la entidad en el seno de un procedimiento administrativo o judicial.

En esa línea, no basta lo antes mencionado para considerar que dicha información deba ser calificada como confidencial, puesto que la excepción no se configura sobre cualquier tipo de información, sino que ésta debe necesariamente corresponder a una estrategia de defensa de la entidad; es decir, el documento requerido debe ser susceptible de revelar la aludida estrategia de defensa.

Asimismo, dicha información no debe haber sido elaborada u obtenida por cualquier funcionario de la Administración Pública, sino que la norma exige que esta haya sido creada u obtenida específicamente por un asesor jurídico o un abogado de la entidad; es decir, requiere de una cualidad especial de quien haya elaborado u obtenido la información que es materia del requerimiento.

Del mismo modo, no basta que exista la referida información, obtenida por asesores jurídicos o abogados de la entidad y que corresponda a una estrategia de defensa, sino que la ley exige la existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite, en el cual se pueda desplegar, aplicar y desarrollar dicha estrategia. Ello es así toda vez que la parte final de la referida norma señala expresamente que la confidencialidad de dicha información termina cuando el procedimiento concluye.

Finalmente, es importante precisar que cuando la norma hace alusión a *“información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial”*, el objeto de la confidencialidad está centrado en los documentos en virtud a los cuales se elabora una estrategia de defensa, esto es, los informes, ayudas memoria, análisis, recomendaciones, proyectos de escritos, entre otros, que pueden servir como insumo para la elaboración de la versión final del documento que finalmente se presenta por la entidad.

Siendo esto así, la entidad no ha acreditado de qué manera la documentación materia de la solicitud contiene una estrategia; asimismo, de qué manera la entidad despliega una estrategia de defensa dentro del marco de un procedimiento respecto del cual se ha requerido la documentación materia del presente pronunciamiento, en tal sentido, la causal invocada contenida en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, no ha sido debidamente acreditada ante esta instancia.

En consecuencia, se advierte de autos que la entidad no ha cumplido con acreditar la excepción contemplada en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por lo que debe desestimarse dicho argumento.

- **Con relación a la información que se encuentra en posesión de la entidad conforme el artículo 10 de la Ley de Transparencia:**

Ahora bien, respecto a la información solicitada, esto es el Oficio N° D004712-2022-COFOPRI/OZLC, Oficio N° D002926-2022-COFOPRI-OZLC, Plano Perimétrico N° 0269-COFOPRI-2022-OZLC y Plano N° 580-COFOPRI-2022-OZLC correspondiente procedimiento administrativo de declaración de propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio,

solicitado por la Asociación de Propietarios de Vivienda Las Palmeras, la entidad no ha negado encontrarse en posesión de lo requerido; en ese sentido, es oportuno señalar que conforme lo dispone el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Transparencia, 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 o cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; es decir, incluye la información generada por la entidad, la que se encuentra en su posesión e incluso la que se encuentra bajo su control.

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

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 petitionado, 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 19<sup>8</sup> 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 requerida<sup>9</sup>, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

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

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.

Por los considerandos expuestos<sup>10</sup> y 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;

---

<sup>8</sup> "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".

<sup>9</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.

<sup>10</sup> 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.

**SE RESUELVE:**

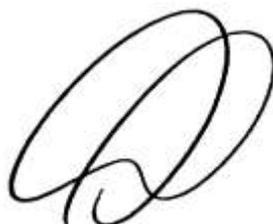
**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación presentado por **ISAAC MICHELL MARZANO CANLLA**; en consecuencia, **ORDENAR** al **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL** que entregue la información pública solicitada por el recurrente conforme a los argumentos expuestos en la 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** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **ISAAC MICHELL MARZANO CANLLA**.

**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 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaria Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ISAAC MICHELL MARZANO CANLLA** y al **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

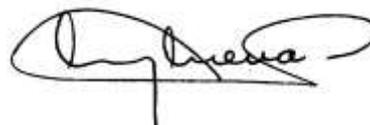
**Artículo 5.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal

vp: uzb