Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020305862020

Expediente : 01150-2020-JUS/TTAIP
Recurrente : **GEORGINA LUCIOLA LUCIA DE GUIMARAES SAAVEDRA**
Entidad : **GERENCIA REGIONAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y ESTATAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 28 de diciembre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación Nº 01150-2020-JUS/TTAIP de fecha 14 de octubre de 2020, interpuesto por **GEORGINA LUCIOLA LUCIA DE GUIMARAES SAAVEDRA** en contra del Oficio Nº 979-2020/GRP-490000 notificado con fecha 22 de setiembre de 2020, mediante el cual la **GERENCIA REGIONAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y ESTATAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro Nº 11646-2020 de fecha 17 de julio de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 17 de julio de 2020, la recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

"COPIA DE PLANO DIGITALIZADO POR COFOPRI respecto de la Partida Electrónica 18942 / FICHA 32242 / TOMO 22 FOJAS 83 del registro de la Propiedad Inmueble de Piura (Zona Registral I – Sede Piura)[1]*."* [sic]

Mediante el Oficio Nº 979-2020/GRP-490000 notificado con fecha 22 de setiembre de 2020, la entidad respondió a la recurrente indicando lo siguiente:

"Que, realizada la búsqueda en el Sistema de Información de Catastro Rural (SICARI), Sistema SSET y base gráfica conforme a los datos señalados en los documentos adjuntos, no obra información del predio inscrito en la PE Nº 18942-ORP, asimismo, se visualiza que el predio se ubica en la zona urbana de Piura, no siendo competencia de esta gerencia regional.

[1] Como se señaló en la resolución que admite a trámite el presente procedimiento, de autos no se aprecia la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente, por lo que el texto del requerimiento efectuado fue extraído del recurso de apelación materia de análisis.

Por lo que, cabe precisar el Art. 13º de la Ley Nº 27806 "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública" que señala que la 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; asimismo, esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, obligando a las mismas únicamente a bridar copia de documentación que físicamente posean en sus archivos." [sic]

Con fecha 14 de octubre de 2020, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, alegando que el plano requerido fue elaborado por el Ex PETT a solicitud expresa de la Zona Registral I – Sede Piura, siendo remitido hacia dicha entidad mediante el Oficio Nº 817-2005-AG.PETTOPER-PIURA, con lo que se tiene acreditado que el referido plano obraba en las dependencias del PETT, siendo que sus funciones y acervo documentario fueron transferidas a COFOPRI y este último transfirió los mismos al Gobierno Regional de Piura, específicamente a PRO RURAL.

Asimismo, refirió que el plano digitalizado fue ingresado a la Base Gráfica del PETT (COFOPRI), pues eran y son organismos generadores de catastro y dicho plano fue fruto de su labor técnica, especializada y competente. Señaló además que la Zona Registral Nº I - Sede Piura utiliza la *"Base Gráfica Referencia del citado predio Nº 018942 (Ficha 32242)"*, en mérito de la Resolución Ministerial Nº 241-20104-PCM, Directiva sobre Estándares de Servicios Web de Información Georreferenciada para el Intercambio de Datos entre Entidades de la Administración Pública. Por lo que el plano georreferenciado y visado por el área de Saneamiento Físico del EX - PETT de la ficha 32242 -PE 18942, remitido a la Zona Registral N°I, en mérito del Oficio N° 817 -2005-AG-PETT-OPER-PIURA, fue digitalizado por el EX PETT- COFOPRI e incorporado a la Base Gráfica Oficial para poder intercambiar información con otras entidades generadoras y administradoras de Catastro.

Finalmente, señaló que la entidad deberá llevar a cabo las acciones necesarias para ubicar la documentación solicitada, en el archivador que contiene las copias de los Oficios emitidos en el año 2005 por la dependencia a la que corresponde la sigla de dicho documento (AG-PETT-OPER-PIURA).

Mediante Resolución N° 020105972020[2], se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud y la formulación de sus descargos; los cuales, a la fecha de la emisión de la presente resolución, no fueron presentados.

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.

[2] Resolución de fecha 10 de diciembre de 2020, notificada a través de la plataforma de trámite virtual de la entidad el día 16 de diciembre de 2020, con confirmación de ingreso con Código Nº 21371-2020, de la misma fecha a horas 14:11, 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 Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS.

En este marco, 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[3], establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 del citado cuerpo normativo dispone 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 que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad se encuentra en la obligación de poseer la información solicitada, si ésta es pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega a la recurrente.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

"La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio 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:

[3] En adelante, Ley de Transparencia.

"(…) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado".

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuenten o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu,* es perfectamente válido inferir que la Administración Pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Además, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6 de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el cual determina que la transparencia es un principio rector de las políticas y de la gestión regional: *"Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nº 27806"*.

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos regionales, de modo que la documentación que la entidad posea, administre o haya generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

En el caso de autos, la recurrente solicitó a la entidad copia del Plano Digitalizado por COFOPRI respecto de la Partida Electrónica 18942 / FICHA 32242 / TOMO 22 FOJAS 83 del Registro de la Propiedad Inmueble de Piura de la Zona Registral I – Sede Piura.

Por su parte la entidad, mediante el Oficio Nº 979-2020/GRP-490000 notificado con fecha 22 de setiembre de 2020, respondió a la administrada indicando que realizada la búsqueda en el Sistema de Información de Catastro Rural (SICARI), Sistema SSET y base gráfica conforme a los datos señalados en los documentos adjuntos, no obra información del predio inscrito en la PE Nº 18942-ORP, añadiendo que, se visualiza que el predio se ubica en la zona urbana de Piura, no siendo competencia de dicha gerencia regional. Y, que de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Transparencia, 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. Además, precisó que dicha ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean; y, que solo están obligadas a brindar únicamente copia de documentación que físicamente posean en sus archivos.

Al respecto, el primer párrafo del artículo 142 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Piura[4], aprobado por la Ordenanza Regional Nº 428-2018/GRP-CR[5], señala lo siguiente:

"La Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal, es el Órgano encargado de planificar, organizar y conducir las actividades de diagnóstico, saneamiento físico y legal de los predios rurales objeto de formalización, de conformidad con la legislación vigente. (subrayado agregado)

A mayor abundamiento, el segundo párrafo de la Tercera Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Legislativo Nº 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales[6], señala que:

"El COFOPRI transferirá a los Gobiernos Regionales copia de la base catastral que se genere como consecuencia de la formalización rural, así como la información sobre los propietarios de los predios formalizados." (subrayado agregado)

De otro lado, el artículo 1 del Decreto Supremo Nº 088-2008-PCM, *"Prorrogan plazo a que se refiere el D.S. Nº 074-2007-PCM para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función prevista en el Art. 51, literal n) de la Ley Nº 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia"*[7], precisó que corresponde al Ministerio de Agricultura conjuntamente con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI[8], efectuar la transferencia de la función específica establecida en el literal n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el mismo que señala:

"Artículo 51.- Funciones en materia agraria.
(…)
n) Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.
(…)." (subrayado agregado)

Al respecto, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 9 y 10 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4710-2011-PHD/TC ha establecido el carácter de declaración jurada a las declaraciones efectuadas por los funcionarios que afirman no poseer la información requerida por los administrados en el marco del procedimiento de acceso a la información pública:

---

4 Información recabada del siguiente enlace virtual: https://www.regionpiura.gob.pe/documentos/instrumentos-gestion/rof2018.pdf. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020).

5 Información recabada del siguiente enlace virtual: https://www.regionpiura.gob.pe/documentos/ordenanzas/phpRGPXQ1.pdf. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020).

6 Información recabada del siguiente enlace virtual: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/B07FE3C54C126F76052575C2007F931A/$FILE/D.Leg.1089_Reg_Temp_Formaliz_Titul_Predios_Rurales.pdf. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020).

7 Información recabada del siguiente enlace virtual: http://spijlibre.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo01029.htm/a%C3%B1o274883.htm/mes294972.htm/dia296509.htm/sector296517.htm/sumilla296519.htm. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020).

8 En adelante, COFOPRI.

"En dicho contexto, con fecha 17 de abril de 2012 se ha recibido el Oficio N.º 041-D-CEBA-COMERCIO 62-2012, mediante el que don Rubén Laureano Lázaro, en su condición de Director del Centro de Educación Básica Alternativa (CEBA COMERCIO N.º 62 Almirante Miguel Grau), Turno Noche, manifiesta que "(…) según el informe de la secretaría encargada actualmente no obra en archivo ningún memorándum emitidos entre los meses de enero y julio de 2008 por mi despacho (…)".
Sobre el particular, este Colegiado no puede más que otorgar a la comunicación antes consignada el carácter de declaración jurada, razón por la que le otorga presunción de validez, a menos que se demuestre lo contrario" (subrayado agregado).

Siendo ello así, la entidad no tiene la obligación de contar con la documentación requerida, ya que la misma está referida a información que corresponde a la zona urbana de la ciudad de Piura, que no está dentro de las funciones de la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal, por lo que corresponde dar carácter de declaración jurada a lo manifestado por la entidad a través del Oficio Nº 979-2020/GRP-490000, mediante el cual refirió que realizada la búsqueda en el Sistema de Información de Catastro Rural (SICARI), Sistema SSET y base gráfica conforme a los datos señalados en los documentos adjuntos, no obra información del predio inscrito en la PE Nº 18942-ORP.

No obstante, de la documentación anexada al recurso de apelación materia de análisis, se aprecia la copia simple del Oficio Nº 817-2005-AG-PETT-OPER-PIURA, a través del cual el Jefe de la Oficina PETT de Ejecución Regional de Piura, remitió al Gerente de la Zona Registral I de Piura, el plano a escala 1/25,000 del área superpuesto de 128.54 has., inscrito en la Ficha Nº 32242 y que se superpone con el predio inscrito en la Ficha Nº 29176, el cual se encuentra visado por el Área de Saneamiento Físico.

En atención a ello, es importante tener en consideración que mediante la Octava Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25902, se crea al Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT[9], y mediante el Decreto Supremo Nº 005-2007-VIVIENDA[10] se aprobó la fusión del PETT con el COFOPRI.

Asimismo, se debe tener en consideración la finalidad general de COFOPRI conforme al artículo 6 de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo Nº 025-2007-VIVIENDA[11], el mismo que señala lo siguiente:

*"**Artículo 6º.- Función General***
Diseñar, normar, ejecutar y controlar el Proceso de Formalización de la Propiedad Predial y su mantenimiento en la formalidad, comprende el saneamiento físico y legal y la titulación, la formulación del Catastro predial, en el ámbito urbano y rural y transferir conocimientos y capacidades a los Gobiernos

[9] Información recaba del siguiente enlace virtual: https://www.inia.gob.pe/wp-content/uploads/NormasSustantivas/N_15_Decreto_Ley_N_25902.pdf. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020). En adelante, PETT.
[10] Información recaba del siguiente enlace virtual: https://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2007/decresup/DS.%20N%C3%82%C2%BA%20005-2007-VIVIENDA(Fusionan%20PETT%20COFOPRI).pdf. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020).
[11] Información recaba del siguiente enlace virtual: http://enlaces.cofopri.gob.pe/media/2039/rof_2007.pdf. (Consulta realizada el 28 de diciembre de 2020).

Regionales y Locales, en el marco del proceso de descentralización." (subrayado agregado)

Siendo esto así, es importante señalar que el segundo párrafo del literal b) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, indica que en el supuesto que la entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada y de conocer su ubicación o destino, deberá reencausar la solicitud a la entidad pertinente, así como poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante.

De igual modo, el numeral 15-A.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Transparencia, establece que de conformidad con el literal b) del artículo 11 mencionado en el párrafo precedente, la entidad que no sea competente encausa la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que posea la información en el plazo máximo de dos (2) días hábiles, debiendo de poner dicho acto en conocimiento del solicitante en el mismo plazo.

En tal sentido, atendiendo a que la entidad no cuenta con la documentación requerida, debió encausar a COFOPRI la solicitud de la recurrente, a efectos de que sea atendida conforme a la normativa expuesta en los párrafos precedentes. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento Jurídico 10 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00313-2013-PHD/TC, que en aplicación de los principios de impulso de oficio, informalidad y razonabilidad, la entidad debe comunicar al recurrente respecto del reencausamiento de su solicitud, identificando al responsable de brindar información:

"(…) el no reencausamiento del pedido del actor hacia el procedimiento respectivo y al funcionario competente (…) lesionó por omisión el derecho el derecho de acceso a la información pública del demandante, pues dicha conducta evitó, sin justificación alguna, que este tuviera acceso a los documentos que solicitó y que fueron elaborados por el propio emplazado".

En consecuencia, se colige que, en tanto la información requerida corresponde a una copia del plano digitalizado por COFOPRI, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por la recurrente y ordenar a la entidad que proceda a efectuar el reencause correspondiente a dicha entidad, comunicándolo a la impugnante, 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.

Por los considerandos expuestos 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **GEORGINA LUCIOLA LUCIA DE GUIMARAES SAAVEDRA**, **REVOCANDO** lo dispuesto en el Oficio Nº 979-2020/GRP-490000; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la

entidad que reencause a **COFOPRI** la solicitud formulada por la recurrente, para su debida atención, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **GERENCIA REGIONAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y ESTATAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

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

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **GEORGINA LUCIOLA LUCIA DE GUIMARAES SAAVEDRA** y a la **GERENCIA REGIONAL DE SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y ESTATAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**, 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).

VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidente

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: vvm