



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

## SEGUNDA SALA

### Resolución N° 020301132020

Expediente : 00056-2018-JUS/TTAIP  
Recurrente : **RENATO JOSÉ ESPINOZA DÍAZ**  
Entidad : **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 9 de julio de 2020

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 0056-2018-JUS/TTAIP de fecha 1 de marzo de 2018, interpuesto por **RENATO JOSÉ ESPINOZA DÍAZ** contra la Carta N° 041-2018-RILTAIP/INS, de fecha 13 de febrero de 2018<sup>1</sup>, mediante la cual el **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**, atendió parcialmente su solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro N° V0027-18 de fecha 30 de enero de 2018.

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 30 de enero de 2018, el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

- “1. Manual del procedimiento de vigilancia de la resistencia de los vectores a los insecticidas en el Perú.*
- 2. Manual para determinar la eficacia y residuidad en condiciones de laboratorio para la evaluación de larvicidas en mosquitos.*
- 3. Todas las “Notas Informativas y Reportes Técnicos adjuntos” (desde el año 2015 hasta el año 2018), emitidos por la Bióloga Miriam Palomino Salcedo, responsable del laboratorio de Entomología, conteniendo los productos y proveedores objeto de sus análisis en el marco de la vigilancia de la resistencia de los vectores a los insecticidas en el Perú.”*

Mediante el correo electrónico de fecha 31 de enero de 2018, la entidad solicitó al recurrente especificar en forma clara la información que requiere.

Con fecha 31 de enero de 2018, el recurrente subsanó la observación advertida y precisó la información que requiere, añadiendo que la documentación solicitada deberá ser proporcionada en copias simples o alternativamente enviada a su correo

---

<sup>1</sup> Se adjuntó el Memorandum N° 278-2018-DG-CNSP/INS, de fecha 13 de febrero de 2018.

electrónico, y de ser el caso efectuará el pago de la tasa administrativa que corresponda para la emisión de la documentación solicitada.

Mediante la Carta N° 041-2018-RILTAIP/INS de fecha 13 de febrero de 2018, la entidad adjuntó el Memorándum N° 278-2018-DG-CNSP/INS, de fecha 13 de febrero de 2018, emitida por la Dirección General del Centro Nacional de Salud Pública, y respondió a la aludida solicitud, alegando lo siguiente:

*“Sobre el particular, se hace llegar adjunto la Nota Informativa de la referencia b), a través del cual da cuenta que:*

**Ítem 1.-** *No se dispone de lo solicitado, ya que los parámetros para la vigilancia son tomados en cuenta de los protocolos estandarizados por la OMS (son de carácter público y se pueden visualizar a través del internet).*

**Ítem 2.-** *No se dispone de lo solicitado; asimismo, se indica que la evaluación de los larvicidas se realiza siguiendo los lineamientos de la OMS (WHO/CDS/WHOPES/GCDPP/2005.13) misma que se adjunta al presente.*  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69101/1/WHO\\_CDS\\_WHOPES\\_GCDPP\\_2005.13.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69101/1/WHO_CDS_WHOPES_GCDPP_2005.13.pdf).

**Ítem 3.-** *En lo que respecta al este punto y en atención a lo manifestado mediante el documento de referencia b), los documentos elaborados por el Laboratorio de Referencia Nacional de Entomología durante el periodo del 2015 al 2018, que refiere a Notas Informativas, Informes y reportes técnicos emitidos son documentos internos de carácter institucional.*

*Por lo expresado, considerando el análisis, conclusiones y recomendaciones del informe N° 001-2017-PCM/SGP-PGN y, en cumplimiento al Memorando Circular N° 003-2017-JEF-INS; debe precisarse los documentos que solicita el peticionante, toda vez que no se pueden proporcionar documentos que tienen carácter de informes parciales que aún no cuentan con informe final para que estos puedan ser atendidos.”*

Con fecha 1 de marzo de 2018, mediante Escrito N° 1, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis en el extremo del ítem 3, señalando que la negativa de la entrega de las notas informativas y reportes técnicos adjuntos emitidos por la bióloga Miriam Palomino Salcedo, responsable del laboratorio de Entomología, evidencia una contravención a lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM<sup>2</sup>; asimismo, indicó que no estamos ante información secreta, reservada o confidencial, ya que no se configura ninguno de los supuestos descritos en los artículos 15, 16 y 17 de la referida ley. Finalmente, añadió que no es válido sustentar la negativa de entregar la información pública requerida en base a documentos internos tales como el Informe N° 001-2017-PCM/SGP-PGN y el Memorando Circular N° 003-2017-JEF-INS.

Con fecha 14 de marzo de 2018, mediante Escrito N° 2, el recurrente remitió a este Tribunal la Carta N° 062-2018-RILTAIP/INS de fecha 5 de marzo de 2018 que adjunta el Memorando N° 390-2018-DG-CNSP/INS, emitido por la Dirección General del Centro Nacional de Salud Pública, a través del cual le hace entrega de tres (3) Notas Informativas y tres (3) Reportes Técnicos en estado concluido; asimismo, en dicho memorando la entidad precisa respecto de las otras Notas Informativas y Reportes Técnicos solicitadas por el recurrente lo siguiente: “(...) en el marco de la información

---

<sup>2</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

*confidencial que establece el numeral 1 del Artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806(1) - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; no se adjuntan aquellas Notas Informativas y Reportes Técnicos que se encuentran pendientes de informe final; toda vez que la información solicitada se encuentra inmersa dentro de los alcances de excepción; en consecuencia y hasta que no se cuente con el respectivo Informe Final, no podrá atenderse lo solicitado, según corresponde”.*

Con fecha 21 de marzo de 2018, mediante Escrito N° 3, el recurrente manifestó a esta instancia que toda vez que la entidad le ha hecho entrega solo de tres (3) Notas Informativas y tres (3) Reportes Técnicos en estado concluido, la entidad ha entregado la información requerida en forma parcial, y añadió que no todos los documentos elaborados y suscritos por funcionarios de entidades públicas son, necesariamente, parte del proceso deliberativo previo a la toma de una decisión de gobierno.

A través de la Resolución N° 020101352020 de fecha 25 de junio de 2020<sup>3</sup>, esta instancia admitió a trámite el citado recurso de apelación, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada y la formulación de sus descargos; los cuales, a la fecha de la emisión de la presente resolución, no fueron presentados<sup>4</sup>.

## **II. ANÁLISIS**

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, 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 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Cabe anotar que el artículo 13 del mismo cuerpo normativo, refiere que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones previstas por los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

De otro lado, el numeral 1 del artículo 17 de la misma norma señala que el derecho de acceso a la información pública tiene como excepción la información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso

<sup>3</sup> Notificación efectuada el 3 de julio de 2020.

<sup>4</sup> Atendiendo la fecha efectiva de notificación, conforme al horario de atención del correo institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (horario comprendido desde las 8:00 hasta las 16:00 horas).

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.

Finalmente, 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 al 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 información solicitada por el recurrente se encuentra incluida en la excepción prevista en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia por tratarse de información confidencial.

## **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:

*“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”.*

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que: *“Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”*; es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción. En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

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

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

*“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).*

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

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.

Al respecto, de autos se advierte que la impugnación del recurrente versa sobre la negativa de la entidad de proporcionarle el íntegro de las notas informativas y reportes técnicos adjuntos emitidos por la Bióloga Miriam Palomino Salcedo, responsable del laboratorio de Entomología, alegando que: *“son documentos internos de carácter institucional. Por lo expresado, considerando el análisis, conclusiones y recomendaciones del informe N° 001-2017-PCM/SGP-PGN y, en cumplimiento al Memorando Circular N° 003-2017-JEF-INS; debe precisarse los documentos que solicita el peticionante, toda vez que no se pueden proporcionar documentos que tienen carácter de informes parciales que aún no cuentan con informe final para que estos puedan ser atendidos.”*

Asimismo, de autos se verifica que con posterioridad a la interposición del recurso de apelación del recurrente, la entidad procede con Carta N° 062-2018-RILTAIP/INS de fecha 5 de marzo de 2018, que adjunta el Memorando N° 390-2018-DG-CNSP/INS, a entregar al recurrente una parte de ellas pero no su totalidad, manifestado que las notas informativas y reportes técnicos no entregados, se encuentran inmersos en la causal de confidencialidad contemplada en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia debido a lo siguiente: *“se encuentran pendientes de informe final (...); en consecuencia y hasta que no se cuente con el respectivo Informe Final, no podrá atenderse lo solicitado, según corresponde”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto, corresponde evaluar si resulta aplicable la excepción invocada por la entidad, la cual señaló que la información tendría carácter confidencial al ser parte integrante de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión de gobierno.

En este sentido, es conveniente citar lo establecido por el numeral 1 del artículo 17 de la Ley de Transparencia:

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

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

*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 esta excepción, Úrsula Indacochea ha explicado que tiene como propósito “(...) proteger la calidad de las decisiones gubernamentales, permitiendo que los funcionarios puedan hacer un libre intercambio de ideas y comentarios y plasmarlos en documentos preliminares, y que puedan explorar en debates internos las distintas alternativas de actuación sin miedo al escrutinio público”<sup>5</sup> (subrayado nuestro).

Además, respecto al concepto de decisiones gubernamentales Cassagne refiere que:

*“(...) la denominada función política o de gobierno, [está] referida a la actividad de los órganos superiores del Estado en las relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones que organiza la Constitución y a la actuación de dichos órganos como representantes de la nación en el ámbito internacional. (...) Con un sentido similar la función de gobierno ha sido caracterizada como aquella actividad de los órganos del Estado, supremos en la esfera de sus competencias, que traduce el dictado de actos relativos a la organización de los poderes constituidos, a las situaciones de subsistencia ordenada, segura y pacífica de la comunidad y al derecho de gentes concretado en tratados internacionales de límites, neutralidad o paz (...)”<sup>6</sup> (subrayado nuestro).*

Asimismo, el artículo 40 inciso b) numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, expresa que la excepción de privilegio deliberativo no comprende “(...) *hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas*”<sup>7</sup>.

En ese sentido, la entidad ha omitido indicar y acreditar, de modo general, si los documentos denegados corresponden efectivamente a un consejo, recomendación u opinión para la adopción de una decisión de gobierno, el tipo o medida que constituirá la decisión por adoptarse, la pertinencia, necesidad o finalidad requerida para concretar dicha decisión que exija mantener la confidencialidad de la información solicitada por el recurrente, no obstante que conforme a las normas y criterios constitucionales antes citados, la entidad posee la carga de la prueba.

<sup>5</sup> INDACOCHEA, Úrsula. “La protección de las deliberaciones previas a una decisión de gobierno en la administración pública (parte I)”. En Suma Ciudadana. Consulta: 24 de marzo de 2019.

<sup>6</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Tomo I. Lima: Palestra Editores, 2010, p. 119.

<sup>7</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública*. AG/RES 2607. Lima: 40 período ordinario de sesiones.

En atención a lo expuesto, le correspondía a la entidad acreditar y no sólo invocar la existencia del supuesto de excepción alegado para denegar la información solicitada, siendo insuficiente el sustento ofrecido al recurrente referido a que dicha información está constituida por documentos internos de carácter institucional y con carácter de informes parciales, motivo por el cual no podrían ser entregados hasta que cuenten con informe final; más aún, si la entidad no ha precisado a qué se refieren los documentos solicitados, los mismos que según se aprecia de los datos proporcionados por el recurrente, corresponden a los años 2015 al 2018.

En esa línea, 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 precisa y completa 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:

*“(…) 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 agregado)

Siendo esto así, al no haber acreditado la entidad el supuesto de excepción invocado, la Presunción de Publicidad se mantiene vigente, por lo que corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública requerida de manera completa.

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 **RENATO JOSÉ ESPINOZA DÍAZ**, **REVOCANDO** lo dispuesto en la Carta N° 041-2018-RILTAIP/INS y su anexo el Memorandum N° 278-2018-DG-CNSP/INS; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**, efectuar la entrega completa de la información pública solicitada por el recurrente, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada por **RENATO JOSÉ ESPINOZA DÍAZ**.

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

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **RENATO JOSÉ ESPINOZA DÍAZ** y al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**, 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)).

VANESA VERA MUENTE  
Vocal Presidente

VANESSA LUYO CRUZADO  
Vocal

JOHAN LEÓN FLORIÁN  
Vocal

vp: vvm