Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

PRIMERA SALA

Resolución N° 010306902020

Expediente : 00228-2020-JUS/TTAIP
Impugnantes : **MIRIAM ESTHER ACOSTA VALDERRAMA**
Entidad : **CENTRO DE EMERGENCIA MUJER SAN JOSÉ - CEM**
Sumilla : Declara infundado recurso de apelación

Miraflores, 6 de octubre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00228-2020-JUS/TTAIP de fecha 10 de febrero de 2020, interpuesto por **MIRIAM ESTHER ACOSTA VALDERRAMA**[1] contra la Carta N° 012-2019-MIMP-PNCVFS-CEM-COM.SAN JOSÉ-P notificada el 30 de setiembre de 2019, mediante la cual el **CENTRO DE EMERGENCIA MUJER SAN JOSÉ - PACASMAYO**[2] atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente el 26 de setiembre de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de setiembre de 2020, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad *"copia de todos los documentos que motivaron la emisión del Informe Psicológico N° [redacted], de fecha [redacted], puesto que la emisión de este informe debe contar con un antecedente, la cual no corre en la carpeta fiscal, razón por la cual formalmente le estoy solicitando".*

Mediante la Carta N° 012-2019-MIMP-PNCVFS-CEM-COM.SAN JOSÉ-P, notificada el 30 de setiembre de 2019, la entidad comunicó a la recurrente que la entrega de la información requerida vulnera el derecho a la privacidad del usuario y del mismo modo reviste de calidad probatoria de acuerdo al literal b) del numeral 1.9.6[3] y el acápite iii del literal a del numeral 3.3.4[4] de la Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer, aprobada con Resolución Ministerial N° 157-2016-MIMP,

---

1 En adelante, la recurrente.
2 En adelante, la entidad.
3 "(…) *Explicitar a quiénes se dará acceso a la información recogida y con qué fin; explicar que la atención se regirá bajo principios éticos, se le informará explícitamente a la persona usuaria que se trabaja con estos supuestos éticos y que el consentimiento informado verbal, la confidencialidad y protección de la información están garantizados. Asimismo, la persona entrevistadora estará pendiente de no anteponer su sistema de valores a fin de evitar sesgos que afecten la interacción con la persona usuaria".* (Subrayado agregado)
4 *"(…) Solicitar las medidas de protección y/o cautelares necesarias para garantizar la seguridad de la persona usuaria, así como el ejercicio de sus derechos. Presentará como medios probatorios los informes psicológicos y/o sociales emitidos por el CEM, con la finalidad de acreditar la violencia vivida y la situación de riesgo de la persona usuaria.* (Subrayado agregado)

respectivamente, más aún cuando esta última figura como la presunta agresora del menor de iniciales [redacted] En tal sentido, lo solicitado obra como medio de prueba tanto en el Poder Judicial y Ministerio Público.

Con fecha 4 de octubre de 2019, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis[5], alegando la nulidad de la Carta N° 012-2019-MIMP-PNCVFS-CEM-COM.SAN JOSÉ-P y entrega de la información solicitada.

El 17 de enero de 2019, mediante la Carta N° 363-2019-MIMP-PNCVFS-UAIFVFS, la entidad indica a la recurrente que su apelación es inimpugnable por cuanto no cumple con los presupuestos para considerarse un acto de administrativo, al ser un acto de gestión interna. Agrega, que dicho pedido no resulta procedente por estar vinculado a datos personales y sensibles de una persona usuaria de los servicios del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, cuya entrega puede vulnerar el derecho a la intimidad y la integridad de la misma.

Ante la reiterada negativa de la información, la recurrente con fecha 10 de febrero de 2020 presentó ante esta instancia un documento denominado *"interpone queja por defecto de trámite"*, en el cual pone de conocimiento los hechos antes descritos.

Mediante Resolución N° 010102672020[6] 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[7], los cuales, a la fecha de emisión de la presente resolución, no han sido 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.

A su vez, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, 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 9 de la norma antes descrita señala que las personas jurídicas sujetas al régimen privado que gestionen servicios públicos, están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce.

A su vez, el artículo 10 del mismo cuerpo normativo 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.

---

5 Elevado a esta instancia el 10 de febrero de 2020 por la propia recurrente.

6 Notificada con fecha 30 de setiembre de 2020, mediante Cédula de Notificación N° 3977-2020, 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.

7 Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes física y virtual correspondiente al día de hoy.

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

En dicha línea, el numeral 5 del artículo 17 de la citada norma califica como información confidencial, aquella referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar, considerando la información referida a la salud personal, dentro de la intimidad personal, precisando que, en este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación de dicha información.

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 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 información requerida se encuentra protegida por la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, en principio, 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 3º de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que "*Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (…) la presente Ley*". Es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

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

necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado".

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

Sobre el particular, la recurrente solicitó a la entidad copia de todos los documentos que motivaron la emisión del Informe Psicológico N° [redacted] de fecha [redacted]. En ese contexto, la entidad a través de la Carta N° 012-2019-MIMP-PNCVFS-CEM-COM.SAN JOSÉ-P denegó la entrega de la información requerida al considerar que su entrega vulnera el derecho a la privacidad del usuario y del mismo modo reviste de calidad probatoria de acuerdo a la Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer.

En ese sentido, de autos se advierte que, la recurrente requiere obtener documentos relacionados con la emisión de un informe psicológico realizado a al menor de edad de iniciales [redacted], el mismo que se estaría ventilando en el Poder Judicial, por lo que corresponde determinar si la información solicitada es de acceso público.

En cuanto a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado 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)

De lo expuesto se desprende, con relación al derecho de acceso a la información pública, que la regla general es garantizar a los ciudadanos su pleno ejercicio, mientras que la restricción a dicho derecho tiene una naturaleza excepcional.

Con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública, el Tribunal Constitucional ha señalado que le corresponde a las entidades que deniegan el acceso a la información pública solicitada por una persona, acreditar fehacientemente que esta se encuentra comprendida en una de las excepciones prevista por la ley, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

"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 nuestro).

En cuanto a ello, la entidad ha mencionado, que dicho pedido no resulta procedente por estar vinculado a datos personales y sensibles de una persona usuaria de los servicios del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, cuya entrega puede vulnerar el derecho a la intimidad y la integridad de la misma.

Respecto a esta excepción, el Tribunal Constitucional ha señalado en los Fundamentos 4 y 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05104-2011-PHD/TC, lo siguiente:

"*4.- El artículo 2.5º de la Constitución garantiza 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 la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional. Tal derecho constituye, por un lado, el reconocimiento de un derecho fundamental; y por otro, el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones y acciones de manera completa y transparente (Cfr. sentencia recaída en el Expediente N.º 0959-2004-HD/TC, fundamentos 4 a 6). En esa medida, la restricción del derecho al acceso a la información resulta ser una medida de carácter extraordinario y excepcional para casos concretos derivados del mandato constitucional".*

5.- El Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, como regla general, que todo órgano del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público se encuentra obligada a proveer la información que se solicite, siendo excepcional la negación de su acceso, por razones de seguridad nacional, afectación a la intimidad personal o supuestos establecidos por ley. Se ha establecido, además, que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y la obligación de dispensarla por parte de los organismos públicos, sino que la información debe ser cierta, completa, precisa, correcta, actualizada, oportuna y veraz". (subrayado nuestro).

De allí que, el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la *"información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. […]"* (subrayado nuestro).

Asimismo, en numeral 4 del artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales, se tiene la siguiente definición:

"*4. Datos personales. Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados*".

Asimismo, según lo dispuesto por los numerales 4, 5 y 6 del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, señala lo siguiente:

"(…)
4. Datos personales: Es aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados.
5. Datos personales relacionados con la salud: Es aquella información concerniente a la salud pasada, presente o pronosticada, física o mental, de una persona, incluyendo el grado de discapacidad y su información genética.
6. Datos sensibles: Es aquella información relativa a datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad".

En atención a lo expuesto, es preciso mencionar que lo solicitado se encuentra estrechamente vinculado con información personal respecto del estado de salud mental y emocional del menor, por tanto la entidad debe adoptar la medidas de seguridad necesarias, a fin de evitar cualquier tratamiento contrario que pueda constituir una invasión de la intimidad personal y familiar del menor en mención, teniendo en cuenta que los Centros Emergencia Mujer brindan atención integral, especializada e interdisciplinaria, a través del acompañamiento psicológico, patrocinio legal y el fortalecimiento de las redes socio familiares, de acuerdo a las necesidades y particularidades de cada caso, a personas afectadas por hechos de violencia contra las mujeres, los integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual para contribuir a su protección, recuperación y acceso a la justicia.

Además, el artículo XIV del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, XIV, establece que *"La información en salud es de interés público. Toda persona está obligada a proporcionar a la Autoridad de Salud la información que le sea exigible de acuerdo a ley. La que el Estado tiene en su poder es de dominio público, con las excepciones que establece la ley"*, lo cual es concordante con el artículo 120 del mismo cuerpo normativo, el cual señala que *"Toda información en materia de salud que las entidades del Sector Público tengan en su poder es de dominio público. Queda exceptuada la información que pueda afectar la intimidad personal y familiar o la imagen propia, la seguridad nacional y las relaciones exteriores, así como aquélla que se refiere a aspectos protegidos por las normas de propiedad industrial de conformidad con la ley de la materia"*. (subrayado agregado)

Adicionalmente a ello, el primer, sexto y séptimo párrafo del artículo 26 de la Ley Nº 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, prescribe que

"Los certificados e informes que expidan los médicos de los establecimientos públicos de salud de los diferentes sectores e instituciones del Estado y niveles de gobierno, tienen valor probatorio acerca del estado de salud física y mental

en los procesos por violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
(…)
En el marco de las atenciones que brinden todos los establecimientos de salud públicos y privados deben resguardar la adecuada obtención, conservación y documentación de la prueba de los hechos de violencia.
Los informes psicológicos de los Centros Emergencia Mujer y otros servicios estatales especializados tienen valor probatorio del estado de salud mental en los procesos por violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (…)".

De lo expuesto, se desprende que la documentación requerida afecta la intimidad del menor en cuestión, puesto que su publicidad afectaría su intimidad personasl, así como contravendría lo estrablecido por el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente[8]; asimismo, es importante señalar que la Ley de Transparencia no distingue entre la condición de los solicitantes, sino respecto del carácter público o naturaleza confidencial de la documentación requerida.

En consecuencia, corresponde desestimar el recurso de apelación presentado por la recurrente, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Por los considerandos expuestos[9] 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[10];

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **MIRIAM ESTHER ACOSTA VALDERRAMA,** contra la Carta N° 012-2019-MIMP-PNCVFS-CEM-COM.SAN JOSÉ-P notificada el 30 de setiembre de 2019, mediante la cual el **CENTRO DE EMERGENCIA MUJER SAN JOSÉ - PACASMAYO** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente el 26 de setiembre de 2019.

Artículo 2.- **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.

---

[8] El artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 27337, Ley que aprueba el nuevo Código de los Niños y Adolescentes, señala lo siguiente:
Artículo IX.- Interés superior del niño y del adolescente. -
En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos. (subrayado es nuestro).

[9] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS.

[10] Teniendo en cuenta que durante el "*Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación como consecuencia del brote del COVID-19*", a través del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia Nº 026-2020, se suspendió por treinta (30) días hábiles el cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos sujetos a silencio administrativo positivo y negativo. Asimismo, mediante los Decretos Supremos N° 76 y 87-2020-PCM, se prorrogó dicha suspensión, la cual que surtió efectos hasta el 10 de junio de 2020; asimismo, que el departamento de La Libertad continuó con cuarentena focalizadas en el distrito de Pacasmayo, lo que dificultó la notificación de la resolución que admitió a trámite el recurso de apelación formulado, conforme a lo informado por la Secretaría Técnica a este Colegiado.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **MIRIAM ESTHER ACOSTA VALDERRAMA** y al **CENTRO DE EMERGENCIA MUJER SAN JOSÉ - CEM**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 4.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: uzb