



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

## SEGUNDA SALA

### Resolución N° 020300012021

Expediente : 01421-2020-JUS/TTAIP  
Recurrente : **FERNANDO OSORES PLENGE**  
Entidad : **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 4 de enero de 2021

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 01421-2020-JUS/TTAIP de fecha 16 de noviembre de 2020, interpuesto por **FERNANDO OSORES PLENGE** contra los Memorandos N°s 596-2020-DG-CENSOPAS/INS y 544-2020-DG-CENSOPAS/INS, remitidos por correos electrónicos de fechas 12 de noviembre y 28 de octubre de 2020, respectivamente, mediante los cuales el **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD** atendió parcialmente las solicitudes de acceso a la información pública presentadas mediante Registros N°s V0513-20 y V0585-20<sup>1</sup>.

#### **CONSIDERANDO:**

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

Mediante Registros N°s V0513-20 y V0585-20, el recurrente solicitó a la entidad la documentación que a continuación se detalla:

(i) Registro N° V0513-20: Se le remita a su correo electrónico "T6TODOS LOS DOCUMENTOS GENERADOS Y/O QUE SE ENCUENTRAN EN ARCHIVO Y CUSTODIA DEL INS CORRESPONDIENTES AL REGISTRO N°00010365-2015 DEL SISTEMA DE TRAMITE DOCUMENTARIO SOBRE LA SITUACIÓN DEL PROTOCOLO PARA EL ESTUDIO TOXICOLOGICO Y EPIDEMIOLOGICO EN LA POBLACION DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS PASTAZA, TIGRE, CORRIENTES Y MARAÑON; Y CUYOS DOCUMENTOS Y MOVIMIENTO DOCUMENTARIO CONSTA DESDE EL 10/04/2015 HASTA EL 12/03/2020, SEGUN CONSTA EN: <https://web.ins.gob.pe/es/sistema-de-tramite-documentario-consulta-de-documentos>" (sic).

(ii) Mediante el Registro N° V0585-20, se le entregue en CD: "1) MEMORANDUM N°585-2015-DG-CENSOPAS-INS 2)MEMORANDUM N°586-2015-DG-CENSOPAS-INS 3)MEMORANDUM N°587-2015-DG-CENSOPAS-INS 4)MEMORANDUM N°589-2015-DG-CENSOPAS-INS 5)MEMORANDUM N°588-2015-DG-CENSOPAS-INS

<sup>1</sup> Se precisa que no obra en autos información sobre la fecha de presentación de los requerimientos del administrado.

6)MEMORANDUM N°590-2015-DG-CENSOPAS-INS 7)MEMORANDUM N°401-2016-DG-CENSOPAS-INS 8) *TODA LA DOCUMENTACIÓN GENERADA DEL ESTUDIO REALIZADO POR EL CENSOPAS/INS/MINSA DENOMINADOS “NIVELES Y FACTORES DE RIESGO DE EXPOSICIÓN A METALES PESADOS E HIDROCARBUROS EN LOS HABITANTES DE LAS COMUNIDADES DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS PASTAZA, TIGRE, CORRIENTES Y MARAÑÓN DEL DEPARTAMENTO DE LORETO” - Versión 5 Código: OC-023-15 de fecha 24/07/2015” APROBADA POR LA OGITT E CON LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 732-2015-OGITT-OPE/INS” (sic).*

A través del Memorando N° 596-2020-DG-CENSOPAS/INS remitido mediante correo electrónico de fecha 22 de noviembre de 2020, la entidad adjuntó la Nota Informativa N° 103-2020-CCHL-DG-CENSOPAS/INS, a través de la cual señaló que remitió al administrado la documentación requerida mediante el Registro N° V0513-20, haciendo referencia a diversos documentos, como son: oficios, resoluciones, memorandos y notas informativas. Asimismo, mediante el Memorando N° 544-2020-DG-CENSOPAS/INS remitido mediante correo electrónico de fecha 28 de octubre de 2020, la entidad adjuntó la Nota Informativa N° 083-2020-CCHL-DG-CENSOPAS/INS, a través de la cual se brindó atención a la solicitud del administrado ingresada con Registro N° V0585-20, proporcionándole los memorándums peticionados; sin embargo en cuanto a la información requerida en el numeral 8 de la solicitud, la entidad indicó que el administrado “(...) *ya ha solicitado vía transparencia, a través del pedido que quedó registrado en la solicitud V 0513-20 INS, y cuya información se encuentra en proceso de recolección para que sea remitida al indicado ciudadano.*”

Con fecha 16 de noviembre de 2020 el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, señalando lo siguiente: **(i)** en cuanto a su solicitud con Registro N° V0513-20: “[a]ún no se me entrega toda la documentación del Registro N° 00010365-2015, ni el propio Registro (...) también falta informes técnicos, informes, proveídos, solicitudes de viáticos y sus rendiciones, entre otros documentos producidos, recibidos o enviados por la institución y que se encuentran en el Registro N° 00010365-2015 (...);” y **(ii)** en cuanto a su solicitud con Registro N° V0585-20: “(...) *niegan la información que el TTAIP ya ordenó que se entregue y que ha venido siendo solicitada y negada por interpretaciones arbitrarias (...)*”, precisando que la información solicitada constituye parte de la documentación cuya entrega fue resuelta por esta instancia mediante Resolución N° 020300292020.

Mediante la Resolución N° 020106182020<sup>2</sup> se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la referida solicitud, así como la formulación de sus descargos, sin haber recibido a la fecha documentación alguna.

## 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

---

<sup>2</sup> Resolución notificada a la entidad con fecha 23 de diciembre de 2020, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

Nº 021-2019-JUS<sup>3</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.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Transparencia señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar 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.

Añade, el primer párrafo del artículo 18 del mismo cuerpo normativo que los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto son los únicos 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 los requerimientos del administrado fueron atendidos conforme a la normativa en transparencia y acceso a la información pública.

## **2.2 Evaluación de la materia en discusión**

Conforme con lo dispuesto por las citadas normas y en aplicación del Principio de Publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 3035-2012-PHD/TC, que *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de la administración pública, de modo que la documentación que toda 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.

Previamente, se debe precisar que el recurso de apelación del administrado se refiere únicamente a la información pendiente de entrega en cuanto a su solicitud con Registro Nº V0513-20 y al numeral 8 de su requerimiento ingresado con

---

<sup>3</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

Registro N° V0585-20; por lo que este colegiado emitirá el presente pronunciamiento solo en cuanto a ello.

Sobre el particular, de autos se advierte que el recurrente solicitó: **(i)** toda la documentación correspondiente al Registro N° 00010365-2015 del sistema de trámite documentario sobre la situación del protocolo para el estudio toxicológico y epidemiológico en la población de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, desde el 10 de abril de 2015 al 12 de marzo de 2020; y **(ii)** toda la documentación generada del estudio realizado por el CENSOPAS, denominado “Niveles y Factores de Riesgo de Exposición a Metales Pesados e Hidrocarburos en los Habitantes de las Comunidades de las Cuencas de los Ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del Departamento de Loreto - Versión 5 Código: OC-023-15 de fecha 24/07/2015”, aprobado mediante la Resolución Directoral N° 732-2015-OGITT-OPE/INS.

Al respecto, la entidad mediante el Memorando N° 596-2020-DG-CENSOPAS/INS, adjuntó la Nota Informativa N° 103-2020-CCHL-DG-CENSOPAS/INS mediante la cual remitió al administrado diversos oficios, resoluciones, memorandos y notas informativas relacionadas al Registro N° 00010365-2015, siendo que en su recurso de apelación el recurrente alegó que no se le habría entregado la totalidad de la información.

De otro lado, mediante el Memorando N° 544-2020-DG-CENSOPAS/INS, la entidad adjuntó la Nota Informativa N° 083-2020-CCHL-DG-CENSOPAS/INS, apreciándose que en cuanto al numeral 8 de la solicitud ingresada con Registro N° V585-20, la entidad se limitó a señalar que dicha solicitud se refiere a la misma información que se encuentra en proceso de recolección para dar atención al requerimiento ingresado con Registro N° V513-20.

Con relación a ello, en primer orden, se debe precisar que la entidad no ha negado la posesión de la información, ni alegado que la misma no tenga carácter público; asimismo, no ha acreditado que la documentación se encuentre protegida por alguna excepción regulada en la Ley de Transparencia, por lo cual se advierte que su naturaleza pública se encuentra plenamente vigente.

Ahora bien, 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 clara, 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:

*“(…) 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)*

Asimismo, este colegiado aprecia que la entidad no descartó de manera adecuada y documentada la inexistencia de la información solicitada; más aun considerando que la misma se refiere a informes, notas informativas y otros documentos

aludidos por el administrado que fueron generados por la entidad, y que por tanto debería poseer. Sobre el particular, es relevante traer a colación lo establecido en el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución N° 010300772020 emitida en el Expediente N° 00038-2020-JUS/TTAIP por este Tribunal:

*“Las entidades no podrán denegar el acceso a la información pública, argumentando únicamente que la documentación requerida no ha sido creada por ésta, atendiendo a que el derecho de acceso a la información pública abarca no solamente la posibilidad de obtener aquella que ha sido generada por la propia institución, sino también a la que no siendo creada por ésta, se encuentra en su posesión. En tal sentido, cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la documentación requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y, ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa dicha circunstancia al solicitante”.* (subrayado agregado)

En ese sentido, la entidad debió entregar la información de manera completa, o en su defecto, informar de manera clara y precisa al recurrente sobre la inexistencia de la información solicitada, previa verificación con las unidades orgánicas competentes conforme lo dispuesto por el precedente de observancia obligatoria señalado previamente.

Sin perjuicio de ello, cabe indicar que el artículo 21 de la Ley de Transparencia establece que *“Es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. En ningún caso la entidad de la Administración Pública podrá destruir la información que posea”.* (subrayado agregado)

Asimismo, es importante señalar que el artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que *“[c]uando una entidad de la Administración Pública no localiza información que está obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin de brindar una respuesta al solicitante”.*

En la misma línea, el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>4</sup>, precisa que *“Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que correspondan por el extravío o la destrucción, extracción, alteración o modificación, indebidas, de la información en poder de las Entidades, el responsable del Órgano de Administración de Archivos, quien haga sus veces o el funcionario poseedor de la información, según corresponda, deberán agotar, bajo responsabilidad, todas las acciones que resulten necesarias para recuperar la información afectada por cualquiera de las conductas señaladas. (...) Cuando se solicite información afectada por cualquiera de las situaciones señaladas en el primer párrafo, corresponde al responsable de atender la solicitud, informar de dicha situación a la persona solicitante, así como los avances o resultados de las acciones orientadas a recuperar la información o la imposibilidad de brindársela por no haberla podido recuperar”.* (subrayado agregado)

---

<sup>4</sup> En adelante Reglamento de la Ley de Transparencia.

Adicionalmente, el literal h) del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Transparencia establece que la máxima autoridad de la entidad tiene la obligación de “Disponer la inmediata recuperación o reconstrucción de la información afectada por alguna de las conductas antes mencionadas”.

En ese sentido, el máximo intérprete de la Constitución ha señalado que no basta con agotar la búsqueda de la información, sino que la entidad debe reconstruirla ante su destrucción o extravío a fin de garantizar este derecho fundamental, conforme se precisa en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC, conforme el siguiente texto:

*“Este Colegiado aprecia que la emplazada intenta eludir dicha responsabilidad apelando a la ‘no existencia’ de dicha información. Así, adjuntó a la contestación de la demanda el Informe Técnico N° 123-2009-UATyC-GDU-MDP (fojas 81), expedido por la Unidad de Acondicionamiento Territorial y Control Urbano de la Municipalidad Distrital de Punchana, que indica: ‘se ha procedido a realizar la respectiva búsqueda en nuestros archivos de los antecedentes que generaron dicho título de propiedad, sin embargo únicamente se encontró una hoja de papel simple que señala que dicho expediente fue retirado con fecha 20/02/2006, para ser anexado al Expediente del Mercadillo Bellavista Nanay; sin embargo realizada la verificación y realizada la revisión en el referido expediente se observa la **NO EXISTENCIA**, de dichos documentos’. Este Tribunal no comparte el criterio de la demandada. Si bien se infiere, del citado documento que la información requerida por los demandantes fue trasladada de un expediente a otro, la conservación de tal información es de responsabilidad de la Municipalidad, por lo que ésta no puede apelar a la ‘no existencia’ de dicha información para eludir su obligación de entregarla a los actores. Es necesario agotar las diligencias necesarias a efectos de localizar la documentación requerida. En su defecto y de quedar comprobado el extravío de la misma, disponer la reconstrucción del expediente administrativo correspondiente, para luego de ello cumplir con su entrega en copias a los interesados”.* (subrayado agregado).

En tal virtud, conforme a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, además de la jurisprudencia anteriormente anotada, esta instancia precisa que la entidad debe cumplir con acreditar que se ha realizado de manera efectiva la búsqueda de la documentación peticionada en las dependencias respectivas, debiéndose realizar las precisiones necesarias para facilitar la búsqueda, tomándose como referencia los documentos señalados en el recurso de apelación del recurrente.

Por otro lado, cabe señalar que en estricto, la Ley de Transparencia no ha restringido la posibilidad de que una persona pueda solicitar la misma información en más de una ocasión, por lo que las entidades de la Administración Pública no pueden dejar de atender las solicitudes de información por el hecho de haber brindado la información en procedimientos anteriores o por encontrarse en trámite la entrega de la misma información requerida en procedimientos anteriores. Asimismo, conforme lo dispuesto por el artículo 160 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, las entidades públicas tienen la facultad de disponer la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión entre sí, para facilitar su atención.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y ordenar a la entidad que entregue la información requerida por el administrado de manera completa, procediendo para tal efecto a agotar todas las acciones que resulten necesarias para recuperar la información afectada, informándole de tal situación,

así como de las acciones realizadas para su recuperación; o en su defecto, de la imposibilidad de brindársela por no haberla podido recuperar, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Transparencia; o de ser el caso, informarle de manera clara y precisa sobre su inexistencia.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, 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.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y 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 recaído en el Expediente N° 01421-2020-JUS/TTAIP, interpuesto por **FERNANDO OSORES PLENGE**, **REVOCANDO** los Memorandos N°s 596-2020-DG-CENSOPAS/INS y 544-2020-DG-CENSOPAS/INS, remitidos por correos electrónicos de fechas 12 de noviembre y 28 de octubre de 2020, respectivamente; en consecuencia, **ORDENAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD** efectuar la entrega de la información requerida por el administrado; procediendo, para tal efecto, a agotar todas las acciones que resulten necesarias para recuperar la información afectada, informándole al recurrente de tal situación, así como de las acciones realizadas para su recuperación; o, en su defecto, de la imposibilidad de brindársela por no haberla podido recuperar; o de ser el caso, informarle de manera clara y precisa sobre su inexistencia, conforme los argumentos expuestos en la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD** 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.

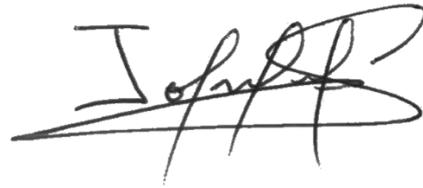
**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **FERNANDO OSORES PLENGE** y al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma 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 Presidenta



VANESSA LUYO CRUZADO  
Vocal



JOHAN LEÓN FLORIÁN  
Vocal

vp: vlc