



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

## **Resolución 000684-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA**

Expediente : 00500-2021-JUS/TTAIP  
Impugnante : **JOSÉ ANTONIO BURNEO LABRÍN y LILIANA ANDREA LUQUE ARMESTAR**  
Entidad : **PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS (PCM)**  
Sumilla : Declara infundado el recurso de apelación

Miraflores, 9 de abril de 2021

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00500-2021-JUS/TTAIP de fecha 12 de marzo de 2021<sup>1</sup>, interpuesto por **JOSÉ ANTONIO BURNEO LABRÍN y LILIANA ANDREA LUQUE ARMESTAR**<sup>2</sup> contra la respuesta contenida en la Carta N° 001-2021DINI-FRLTAIP notificada mediante correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2021, a través de la cual la **PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS (PCM)**<sup>3</sup> denegó la solicitud presentada el 5 febrero de 2021<sup>4</sup>.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 5 de febrero de 2021, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, los recurrentes solicitaron a la entidad se remita a su correo electrónico lo siguiente: *“La Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 – 2021, la cual forma parte del Decreto Supremo N° 179-2019-PCM”*.

Mediante correo electrónico de fecha 22 de febrero de 2021, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) comunica que la solicitud fue derivada por la entidad el 11 de febrero del mismo año y comunica a los recurrentes la respuesta contenida en Carta N°001-2021DINI-FRLTAIP, señalando lo siguiente:

*“Al respecto, le manifiesto que conforme lo señala la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°179-2019-PCM, la ‘Estrategia de Inteligencia Conjunta para Lucha Contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019-2021’ se encuentra clasificada como secreta de acuerdo a lo dispuesto por el literal a) numeral 2 del artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°021-2019-JUS. En tal sentido, no es factible poder atender su requerimiento”*.

<sup>1</sup> Asignado el 19 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> En adelante, los recurrentes.

<sup>3</sup> En adelante, la entidad.

<sup>4</sup> Según lo alegado por los recurrentes en su recurso de apelación.

Con fecha 12 de marzo de 2021, los recurrentes presentaron ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, alegando lo siguiente:

*“(…) la Dirección Nacional de Inteligencia ha denegado arbitrariamente nuestra solicitud, ya que su respuesta no ha precisado, de manera expresa y clara, cuál es la finalidad constitucional que persigue la restricción, en qué consiste la amenaza a dicha finalidad constitucional que se evita con la denegatoria, ni ha sustentado la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la restricción, por lo que no ha demostrado que se cumplan con los requisitos para limitar válidamente el derecho de acceso a la información pública.*

*(…) se observa que en su respuesta la DINI se limita a citar la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 179-2019-PCM, por la cual se da cuenta que dicha entidad ha clasificado la información solicitada, en el marco del literal a) del numeral 2 del artículo 15 del TUO de la Ley de Transparencia. Al revisarse dicho decreto supremo, se advierte que no se motiva el cumplimiento de las condiciones anteriormente señaladas para clasificar la información solicitada como secreta.*

*(…) la entidad no cumplió en el presente caso con sustentar la aplicación de la excepción contemplada en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 del TUO de la Ley de Transparencia, de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, constatándose en particular que no demostró que la entrega de la información solicitada implique una amenaza o riesgo concreto y específico a los fines constitucionales protegidos por la limitación invocada.*

*(…)*

*En ese sentido, la Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 – 2021, al tratar sobre los miembros de Sendero Luminoso en el VRAEM, contiene información acerca de la organización, capacidad, decisión y accionar de dichos remanentes terroristas, esta es, información sobre la causa que justifica la declaratoria de Estado de Emergencia en dicho sector del país, contenida en el Decreto Supremo N°024-2021-PCM.*

*Por otro lado, debe señalarse que la información trata sobre los miembros de Sendero Luminoso en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), cuyo accionar ha motivado la declaratoria de Estado de Emergencia en el VRAEM, extendida sucesivamente, encontrándose vigente la prórroga del Decreto Supremo N°024-2021PCM, publicado en el Diario El Peruano el 14 de febrero de 2021.*

Mediante la Resolución 000569-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA<sup>5</sup> se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos; en mérito a ello, la entidad remitió a esta instancia el expediente administrativo virtual el 31 de marzo de 2021, en cuyos archivos se incluyó el Oficio N° 204-2021-DINI-01 mediante el cual la Dirección Nacional de Inteligencia esgrime los descargos pertinentes alegando lo siguiente:

*“(…)*

*9. La estrategia tiene como objeto articular una sola estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene*

---

<sup>5</sup> Resolución de fecha 24 de marzo de 2021, notificada a la Mesa de Partes Virtual de la entidad <http://mesapartesvirtual.pcm.gob.pe/>, el 26 de marzo de 2021 a las 10:18 horas, asignándosele Expediente N° 2021-0011935, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

y Mantaro (VRAEM) 2019- 2021, disponiendo las acciones a realizar por las instancias responsables en función a sus competencias.

10. La estrategia propone criterios que orientan su implementación para la lucha contraterrorista en el VRAEM y que permitirá solucionar los siguientes aspectos:

(...)

12. Teniendo en consideración que La estrategia CONTIENE disposiciones en materia de planeamiento, asignación de recursos, supervisión y control de la actividad, registro de colaboradores e informantes, asignación de personal y logística; es que en atención al literal a) del numeral 2 del artículo 15º antes citado, es que se clasificó como secreta la estrategia, ya que hacer pública las disposiciones de la misma, implica poner en riesgo no solo el planeamiento diseñado para combatir el terrorismo en el VRAEM, sino también, las fuentes de información (identidad de colaboradores e informantes), el personal del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA que participa en las actividades de inteligencia y la ejecución de las propias actividades de inteligencia”.

## 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<sup>6</sup>, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 de la citada norma 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 segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo normativo, 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 de acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

Asimismo, el artículo 15 de la referida Ley de Transparencia, establece que el derecho de acceso a la información no podrá ser ejercido respecto de la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad

---

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

nacional, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función de las situaciones expresamente contempladas en el referido cuerpo legal, incluyéndose dentro de dicha excepción a los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.

## 2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra protegida por la excepción prevista en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley de Transparencia.

## 2.2 Evaluación

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

*“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, 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”.*

Por su parte, 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, los recurrentes solicitaron se les entregue: “La Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 – 2021, la cual forma parte del Decreto Supremo N° 179-2019-PCM”, siendo que la entidad denegó la entrega de dicha información alegando que “(...) conforme lo señala la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°179-2019-PCM, la ‘Estrategia de Inteligencia Conjunta para Lucha Contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019-2021’ se encuentra clasificada como secreta de acuerdo a lo dispuesto por el literal a) numeral 2 del artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°021-2019-JUS. En tal sentido, no es factible poder atender su requerimiento”.

En cuanto a ello, cabe resaltar que los recurrentes en el recurso de apelación señalan que la documentación requerida se encuentra clasificada, en cuanto precisan de manera expresa en el recurso de apelación lo siguiente: (...) se observa que en su respuesta la DINI se limita a citar la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 179-2019-PCM, por la cual se da cuenta que dicha entidad ha clasificado la información solicitada, en el marco del literal a) del numeral 2 del artículo 15 del TUO de la Ley de Transparencia. Al revisarse dicho decreto supremo, se advierte que no se motiva el cumplimiento de las condiciones anteriormente señaladas para clasificar la información solicitada como secreta”.

En cuanto a ello, cabe tener en consideración lo señalado por el Decreto Supremo N° 179-2019-PCM en cuanto precisa lo siguiente:

“Que, el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional - COSEDENA, en su calidad de ente rector del Sistema de Defensa Nacional, encargado de la coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional, aprueba el Plan de Inteligencia Nacional - PIN en el que se determinan las amenazas que podrían afectar a la seguridad, defensa y desarrollo nacional, así como la Política de Seguridad y Defensa Nacional, en los cuales se establecen los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado para hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a la Seguridad Nacional;

Que, mediante el Decreto Supremo N° 012-2017-DE, se aprobó la Política de Seguridad y Defensa Nacional, en la cual se determinan los objetivos y lineamientos para garantizar la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales; siendo uno de ellos, fortalecer la lucha contra el terrorismo;

Que, la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional, forma parte del Sistema de Defensa Nacional y dentro de sus funciones se encuentra el proveer de Inteligencia Estratégica al Presidente de la República y al Consejo de Ministros para la formulación y ejecución de las acciones y políticas, con el objeto de garantizar la vigencia de los derechos humanos, defender la soberanía nacional, promover el bienestar general y el desarrollo integral de la Nación; y, proteger a la población de las amenazas internas y externas contra su seguridad, conforme lo establece el numeral 17.2. del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, modificado por las Leyes N° 30535 y N° 30618;

Que, en este contexto, la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI en su calidad de ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, ha elaborado la “Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 - 2021”, considerando criterios que orientan su implementación para la lucha contraterrorista en el VRAEM y que permitirá solucionar diversos aspectos que se presentan en la actualidad;

Que, considerando que la “Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 - 2021”, fortalece el liderazgo de la lucha contra el terrorismo en el VRAEM en el campo de la Inteligencia de acuerdo a competencias institucionales y dinamiza la actual estructura funcional de Inteligencia en el Comando Especial VRAEM - CE-VRAEM para optimizar los esfuerzos conjuntos en la lucha contra el terrorismo; en tal sentido, se hace necesario aprobar dicha estrategia”

(...)

**Artículo 1.- Aprobación de la Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 - 2021**

Apruébase la Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 - 2021, la cual forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

(...)

**Segunda: Clasificación de la Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 - 2021**

La Dirección Nacional de Inteligencia – DINI clasifica la “Estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019 – 2021”; en el marco de lo establecido en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

(subrayado agregado)

Siendo esto así, existe un reconocimiento expreso en el propio Decreto Supremo respecto de que la DINI clasifica dicha estrategia como información “secreta”; encontrándose por tanto dentro de los alcances de lo establecido en el mencionado literal a) del numeral 2) del artículo 15 de la Ley de Transparencia en el cual se establece que la excepción referida a la información clasificada como secreta comprende entre otros “los planes estratégicos y de inteligencia , así como la información que ponga en riesgo sus fuentes”; en tal sentido, lo alegado por los recurrentes en su recurso de apelación respecto de que “(...) Al revisarse dicho decreto supremo, se advierte que no se motiva el cumplimiento de las condiciones anteriormente señaladas para clasificar la información solicitada como secreta”, no resulta amparable por esta instancia puesto que estamos frente a una norma vigente que ha cumplido con establecer dicha clasificación de manera expresa, tal como lo reconocen los propios recurrentes.

Dentro de este marco, esta instancia de carácter administrativo no resulta competente para pronunciarse sobre el contenido o motivación suficiente de una norma vigente, puesto que para ello el marco legal ha previsto determinadas competencias, así como acciones ante las vías designadas para tal efecto, por lo que no resulta amparable el argumento esgrimidos por los recurrentes destinados a cuestionar la “motivación” de una norma jurídica ante esta instancia.

A mayor abundamiento, la entidad en los descargos presentados a esta instancia a través del Oficio N° 204-2021-DINI-01 señaló respecto de la documentación requerida que:

“(…)

9. *La estrategia tiene como objeto articular una sola estrategia de Inteligencia conjunta para la lucha contraterrorista en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2019- 2021, disponiendo las acciones a realizar por las instancias responsables en función a sus competencias.*
10. *La estrategia propone criterios que orientan su implementación para la lucha contraterrorista en el VRAEM (...)*
12. *Teniendo en consideración que La estrategia CONTIENE disposiciones en materia de planeamiento, asignación de recursos, supervisión y control de la actividad, registro de colaboradores e informantes, asignación de personal y logística; es que en atención al literal a) del numeral 2 del artículo 15º antes citado, es que se clasificó como secreta la estrategia, ya que hacer pública las disposiciones de la misma, implica poner en riesgo no solo el planeamiento diseñado para combatir el terrorismo en el VRAEM, sino también, las fuentes de información (identidad de colaboradores e informantes), el personal del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA que participa en las actividades de inteligencia y la ejecución de las propias actividades de inteligencia”.*

Siendo esto así, adicionalmente a lo antes expresado se puede corroborar que en efecto la documentación materia del requerimiento ciudadano se encuentra protegida por la causal invocada por la entidad, puesto que su denegatoria se sustenta en razones de seguridad nacional, para garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la DINI dentro del marco que establece el Estado de Derecho, conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia, incluyéndose dentro de dicha excepción a los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.

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

Por los considerandos expuestos<sup>7</sup> y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **JOSÉ ANTONIO BURNEO LABRÍN Y LILIANA ANDREA LUQUE ARMESTAR**, contra la **PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS (PCM)**, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

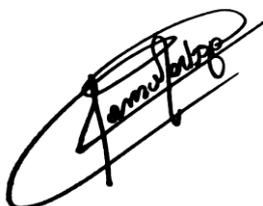
---

<sup>7</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

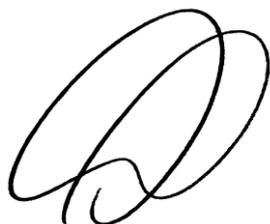
**Artículo 2.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 3.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución **JOSÉ ANTONIO BURNEO LABRÍN Y LILIANA ANDREA LUQUE ARMESTAR** y a la **PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS (PCM)**, 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](http://www.minjus.gob.pe)).



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal Presidente



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal

vp: uzb