



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

## SEGUNDA SALA

### Resolución N° 020305312020

Expediente : 01094-2020-JUS/TTAIP  
Recurrente : **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA  
PRESTADORA DE SERVICIO EMAPICA S.A.**  
Entidad : **ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO  
EPS EMAPICA S.A.**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 9 de diciembre de 2020

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 01094-2020-JUS/TTAIP de fecha 7 de octubre de 2020, interpuesto por el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIO EMAPICA S.A.** representado por María Elena Mendoza Canales en calidad de Secretaria General, contra la Carta N° 213-2020-GG-EPS-EMAPICA S.A. notificada con fecha 5 de octubre de 2020 a través de la cual la **ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO EPS EMAPICA S.A.** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 22 de setiembre de 2020.

#### **CONSIDERANDO:**

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

Con fecha 22 de setiembre de 2020, el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

*“Copia de todos los Contratos del Personal que ha ingresado a laborar en la EPS EMAPICA S.A. desde que se instaló el RAT OTASS y laboren a la fecha, por Planilla y por Servicios de Oficina, asesoramiento a Logística y elaboración de Fichas Técnicas, en merito a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806”. (sic)*

Con fecha 5 de octubre de 2020, la entidad brindó respuesta al recurrente a través de la Carta N° 213-2020-GG-EPS-EMAPICA S.A., y le denegó el acceso a la información requerida indicando que si bien la misma *“se encuentra sujeta a las disposiciones contenidas en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, se tiene que en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la citada ley, la EPS EMAPICA S.A. SOLO se encuentra obligada a informar sobre las características de los servicios que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que*

***ejerce, aspectos que, no se encuentran recogidos en la solicitud de información formulada por su representada razón por la cual su pedido de información no resulta procedente”.*** (sic)

Con fecha 7 de octubre de 2020, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando que en virtud del artículo 10 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>1</sup>, *“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”*. Añadiendo que lo referido por la entidad no se encuentra enmarcado dentro de las excepciones previstas en los artículos 15 al 17 de la citada Ley de Transparencia.

A través de la Resolución N° 020105312020<sup>2</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; en atención a ello, mediante el Oficio N° 694-2020-GG-EPS EMAPICA S.A., ingresado a esta instancia con fecha 4 de diciembre de 2020, la entidad remitió el referido expediente administrativo, e indicó que se ratifica con los argumentos expuestos mediante la Carta N° 213-2020-GG-EPS-EMAPICA S.A. de fecha 5 de octubre de 2020.

## II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú<sup>3</sup> 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.

En este marco, 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.

Además, el artículo 10 de la citada Ley 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.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 13 de la misma norma señala que la solicitud de acceso a la información pública no implica la obligación de las entidades de crear

---

<sup>1</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

<sup>2</sup> Resolución de fecha 23 de noviembre de 2020, notificada al correo electrónico: [mesadepartes@emapica.com.pe](mailto:mesadepartes@emapica.com.pe) el día 1 de diciembre de 2020, con confirmación de acuse de recepción de fecha 2 de diciembre de 2020 a horas 15:02, ingresado con Expediente E-2784-2020, conforme a 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.

<sup>3</sup> En adelante, Constitución.

o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar, no encontrándose facultados los solicitantes a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

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

Asimismo, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>4</sup>, señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones respectivas contempladas en la Ley de Transparencia.

De igual modo, el último párrafo del artículo 8 de la referida ley, precisa que las empresas del Estado están sujetas al procedimiento de acceso a la información pública

## 2.1 Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si: i) la entidad se encuentra obligada a proporcionar la información requerida, al ser una empresa del Estado y ii) la información solicitada es pública, correspondiendo por tanto su entrega al recurrente.

## 2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, en concordancia con el Principio de Publicidad citado y 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”.  
(Subrayado agregado)

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

---

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

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).*

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.

En el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad copia de todos los contratos del personal que ha ingresado a laborar en la EPS EMAPICA S.A. desde que se instaló el RAT OTASS y laboren a la fecha, por Planilla y por Servicios de Oficina, asesoramiento a Logística y elaboración de fichas técnicas.

En este contexto, se aprecia que la entidad mediante la Carta N° 213-2020-GG-EPS-EMAPICA S.A., denegó el acceso a la información requerida indicando que si bien la misma *“se encuentra sujeta a las disposiciones contenidas en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, se tiene que en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la citada ley, la EPS EMAPICA S.A. SOLO se encuentra obligada a informar sobre las características de los servicios que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce, aspectos que, no se encuentran recogidos en la solicitud de información formulada por su representada razón por la cual su pedido de información no resulta procedente”*. Dicha afirmación fue ratificada mediante el Oficio N° 694-2020-GG-EPS EMAPICA S.A.

Al respecto, se debe tener presente que la entidad es una empresa de propiedad del Estado a nivel municipal, con personería jurídica de derecho privado y constituida bajo la forma de sociedad anónima, la cual fue creada mediante Acuerdo de Concejo Provincial de ICA N° 039-89-MPI, de fecha 24 de julio de 1989, modificado por Acuerdo Municipal N° 051-93-MPI de fecha 30 de abril de 1996. Tiene como finalidad realizar las actividades propias a la prestación de los Servicios Públicos de Agua Potable y Redes de Alcantarillado sanitario en las provincias de Ica y Palpa, así como en los distritos de Parcona y Los Aquijes<sup>5</sup>.

En función a ello, debe considerarse que la Ley de Transparencia establece en su artículo 8 que las empresas del Estado también se encuentran dentro del ámbito de aplicación de dicha norma, y por lo tanto el procedimiento de acceso a la información pública es aplicable para estas entidades.

En adición, el Tribunal Constitucional ha establecido en los Fundamentos 4 y 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06915-2015-PHD/TC, lo siguiente en relación al derecho fundamental de acceso a la información pública:

*“4. Además, debe tomarse en cuenta que, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (cfr. sentencias emitidas en los Expedientes 03994-2012-PHD/TC, 02100-2014-PHD/TC y 04697-2014-PHD/TC, entre muchas otras), el ámbito de protección de este derecho fundamental se extiende a la información que se encuentre en poder de las empresas del Estado.*

*(...)*

*5. (...) En consecuencia (...) toda información que se encuentre en poder de las empresas del Estado es de carácter público salvo que lo impidan razones de intimidad personal o seguridad nacional o se presenten otras excepciones debidamente calificadas como tales en la ley (...)” (subrayado agregado).*

En ese sentido, de las normas y los pronunciamientos expuestos por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública, entre las que se incluyen a las empresas del Estado, es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye un deber de las entidades acreditar dicha condición debido a que poseen la carga de la prueba.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC que le corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por un ciudadano *“(...) 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 esa línea, atendiendo a que la entidad no ha manifestado ni ha acreditado que dicha información se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la

---

<sup>5</sup> Información extraída de la Resolución de Gerencia General N° 198-2017-GG-EPS.EMAPICA S.A. a través de la cual aprueban el Plan Operativo Anual de la entidad correspondiente al año 2018, disponible en la página web de la entidad: <https://emapica.com.pe/pdf/trans/k.pdf> [Fecha de consulta 9 de diciembre de 2020]

Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

A mayor abundamiento sobre el carácter público de la información solicitada vinculada a los contratos por servicios solicitados, el artículo 5 de la Ley de Transparencia precisa que las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente de acuerdo a su presupuesto la difusión a través de Internet de las adquisiciones de bienes y servicios que realicen, incluyendo el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos<sup>6</sup>.

De igual modo, cabe precisar con relación a la información sobre la gestión de las entidades del Estado que debe ser publicada en los portales de transparencia<sup>7</sup>, que el artículo 1 de la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP-Lineamientos para la Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública<sup>8</sup>, señala que dicha norma tiene por objeto establecer los lineamientos y formatos estándares de información obligatoria a difundir, precisándose en el numeral 7 de su Anexo, que se debe publicar lo siguiente: *“Procesos de selección de bienes y servicios, contrataciones directas, penalidades aplicadas, órdenes de bienes y servicios, publicidad, pasajes viáticos, telefonía fija, móvil e internet, uso de vehículos, plan anual de contrataciones, laudos arbitrales, actas de conciliación, comité de selección y otra información relevante para la entidad”*.

En dicha línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 06460-2013-PHD/TC precisa que el escrutinio público de las adquisiciones estatales resulta indispensable para la consolidación del Estado Constitucional, conforme el siguiente texto:

*“8. En la medida que el Estado está al servicio de la ciudadanía cuyos gestores se encuentran obligados a divulgar el sentido de sus decisiones así como sus acciones de manera íntegra y transparente, el escrutinio público de las adquisiciones estatales resulta indispensable para la consolidación del Estado Constitucional, tanto más en un contexto en el que la ciudadanía percibe que los recursos públicos no son utilizados eficientemente. Y es que tan importante como el control del gasto público que realiza la Contraloría, es el desarrollado por la ciudadanía en aras de su propio desarrollo económico y social” (subrayado agregado).*

Sin perjuicio de lo expuesto, en caso los contratos requeridos cuenten con algún tipo de información protegida por la Ley de Transparencia, como por ejemplo datos de individualización y contacto de las personas contratadas, corresponderá que la entidad proceda con el tachado correspondiente, únicamente en dicho extremo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Transparencia<sup>9</sup> y por el Tribunal Constitucional que en el Fundamento 6

<sup>6</sup> **“Artículo 5.- Publicación en los portales de las dependencias públicas**

*Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información:*

*(...)*

*3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.”*

<sup>7</sup> Mediante Decreto Supremo N° 063-2010-PCM se aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública.

<sup>8</sup> Aprobada por Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM de fecha 17 de febrero de 2017.

<sup>9</sup> **“Artículo 19.- Información parcial**

de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, se pronunció de la siguiente forma:

*“[...] es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación.”* (subrayado nuestro)

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada; procediendo, de ser el caso, con el tachado de aquellos datos contenidos en los contratos que se encuentren protegidos por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

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;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIO EMAPICA S.A.** representado por María Elena Mendoza Canales en calidad de Secretaria General, contra la Carta N° 213-2020-GG-EPS-EMAPICA S.A. emitida por la **ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO EPS EMAPICA S.A.**; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad que entregue la información pública solicitada por el recurrente y, de ser el caso, proceda con el tachado de aquellos datos contenidos en los contratos que se encuentren protegidos por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, en los términos expuestos en la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** a la **ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO EPS EMAPICA S.A.** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada por el recurrente.

**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 al **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIO EMAPICA S.A.** y a la **ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

---

*En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento.”*

**EPS EMAPICA S.A.**, 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