



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 001454-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01311-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI**
Entidad : **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI**
Sumilla : Declara infundado el recurso de apelación

Miraflores, 22 de junio de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 01311-2022-JUS/TTAIP de fecha 25 de mayo de 2022, interpuesto por el **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI**¹ contra la Carta N° D000019-2022-COFOPRI-UTDA-TRANSP, notificada el 11 de mayo de 2022, mediante la cual el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada con Expediente SGD 2022-0021301 - SIAE 2022021415 de fecha 27 de abril de 2022².

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de abril de 2022, el recurrente, a través de su secretario general, solicitó a la entidad la entrega de información, bajo los siguientes términos:

“(…) en mi calidad de representante de la organización sindical “Sindicato Nacional de Trabajadores del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI”, cuya sigla es “SINATCO”; solicito en el marco de las Leyes Nros 31188 - de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus respectivos reglamentos, el resumen de reporte de descuento y aportes relacionados a la cobertura y pago de EPS mensualizado correspondiente al último semestre del personal del Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057.

En ese sentido, pido tenga a bien en brindarnos la información requerida en el menor plazo posible, a fin de que no se perjudique los intereses colectivos de quienes representamos a través de nuestra organización sindical.” (subrayado agregado)

¹ Representado por el señor Christian Fernando Loayza Gonzales, en calidad de Secretario General.

² Fecha señala por el recurrente mediante su escrito de apelación.

Mediante Carta N° D000019-2022-COFOPRI-UTDA-TRANSP, notificada el 11 de mayo de 2022, la entidad denegó la entrega de la información requerida en aplicación de la excepción prevista en el “artículo 17.5 del TUO de la Ley N° 27806”, conforme lo señalado por la Unidad de Recursos Humanos, a través del Informe N° D000156-2022-COFOPRI-URRHH, en el cual precisa que el requerimiento estaría vulnerando la intimidad personal y familiar, así como la salud personal de los servidores civiles.



Con fecha 25 de mayo de 2022, el recurrente interpuso el recurso de apelación contra la referida carta, manifestando su desacuerdo contra la denegatoria de información, asimismo, entre otros argumentos, sostiene que “(...) la información requerida no mantienen un interés en conocer algún aspecto privado e íntimo de ningún servidor público de COFOPRI y más aun conocer las condiciones y/o estado de salud de los mismos, más por el contrario, la información requerida (Resumen de reporte de descuento y aportes relacionados a la cobertura y pago de EPS mensualizado correspondiente al último semestre del personal del Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057); como ya se ha señalado tiene carácter netamente público, desde su generación y hasta su destino final (...)”.



A través de la Resolución 001327-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA³, 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; requerimientos que fueron atendidos con Oficio N° D000183-2022-COFOPRI-UTDA de fecha 22 de junio de 2022, mediante el cual sostiene que:



*“3. En este sentido, de acuerdo con el análisis realizado por el funcionario poseedor de la información en el marco de sus responsabilidades establecidas en el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 27806, en este caso la Unidad de Recursos Humanos; la información solicitada por el SINATCO, mediante expediente N° SGD 2022-0021301 SIAE 2022021415 de fecha 27/04/2022 sobre requerimiento de “(...) resumen de reporte de descuento y aportes relacionados a la cobertura y pagos de EPS mensualizado correspondiente al último semestre del personal del Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057 (...)”, configura como información confidencial por vulnerar la intimidad personal y familiar, así como la salud personal de los/as servidores/as civiles de la Entidad. Por lo cual, no resultaba viable brindar la información requerida. Para mayor detalle del sustento se adjunta el Informe N° D000156-2022-COFOPRI-URRHH mediante el cual la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos expone las razones por las cuales denegó el acceso a la información sobre la solicitud de información registrada con N° SGD 2022-0021301 - SIAE 2022021415, y ratificada en su Informe D000228-2022-COFOPRI-URRHH.
(...)”*

5. En atención al sustento brindado por la Unidad de Recursos Humanos, funcionario poseedor de la información, la suscrita en su calidad de FRAI de la sede central de COFOPRI dio respuesta al pedido del SINATCO dentro de los plazos establecidos en la Ley, señalando las razones y la excepción de confidencialidad expuesta por la Unidad de Recursos Humanos”.

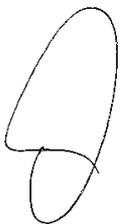
³ Resolución notificada el 16 de junio de 2022, mediante la Cédula de Notificación N° 5175-2022-JUS/TTAIP.

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.



En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la información pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS⁴, 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 referida 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.



A su vez, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Transparencia establecen las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información, consistentes en la información que sea calificada como secreta, reservada y confidencial, respectivamente, precisándose en el artículo 18 de la referida ley, que los artículos que establecen las excepciones deben ser interpretados de manera restrictiva, por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

Asimismo, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que es información confidencial la referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar, encontrándose dentro de sus alcances comprendida la información referida a la salud personal, en cuyo caso, sólo el juez puede ordenar su publicación.

2.1 Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si la información solicitada es pública y consecuentemente debe ser entregada al recurrente.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

En concordancia con el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el principio de publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia señala que toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la Administración Pública está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC señaló que:

⁴ En adelante, Ley de Transparencia.

[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental. (subrayado agregado)



De allí que, el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú y desarrollado a nivel legal, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración pública, salvo que su ley de desarrollo constitucional, la Ley de Transparencia, indique lo contrario.



En esa línea, el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC que *“la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción”*.



Esto implica que, para justificar adecuadamente dicha negativa y, en consecuencia, desvirtuar el principio de máxima divulgación o publicidad que rige sobre toda la información que la entidad creó, obtuvo o que se encuentra en su posesión o bajo su control, la Administración Pública tiene la obligación de brindar una *“motivación cualificada”*, como estableció el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

“6. Al no haberse fundamentado aunque sea mínimamente, las razones por las cuales el derecho a la privacidad de don Humberto Elías Rossi Salinas justificaría que dicha información se mantenga en reserva, es evidente que el proceder del ad quem ha sido arbitrario más aún si se tiene en consideración en virtud del mencionado principio de máxima divulgación, que la información almacenada en los registros de la Administración se presume pública; por tanto la destrucción de tal presunción requiere de una motivación cualificada en atención al carácter restrictivo con que dichas excepciones deben ser interpretadas.” (subrayado agregado)

De autos se tiene que el recurrente, mediante su solicitud de acceso a la información pública requirió que la entidad le proporcione información vinculada a los descuentos y aportes de trabajadores de la entidad, respecto a la cobertura y pago de EPS. Ante dicho requerimiento la entidad denegó su entrega al considerar que la información tiene naturaleza confidencial, en aplicación de la excepción contemplada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, conforme a lo expuesto en el Informe N° D000156-2022-COFOPRI-URRH de la Unidad de Recursos Humanos.

Al respecto, dada la naturaleza de la información cabe indicar que, en relación a ingresos y descuentos de servidores públicos los artículos 40 y 41 de la Constitución Política del Perú establecen lo siguiente:

“Artículo 40°. - [...] Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

Artículo 41°. - Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. [...] (subrayado agregado)



En la misma línea, el Tribunal Constitucional, en los Fundamentos 15 y 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC señaló que, los “artículos 40. ° y 41. ° de la Constitución establecen una serie de normas relativas a la publicidad de los ingresos que perciben los servidores del Estado, sean civiles, militares o policías. El segundo párrafo del artículo 40.° precisa que es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos” (subrayado agregado), concluyendo que, las “normas constitucionales citadas se justifican en la medida que la Constitución pretende prevenir y sancionar el mal uso de los recursos públicos, por ser un hecho que socava la confianza ciudadana en los servidores de la Nación.” (subrayado agregado)



Asimismo, en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03864-2010-PHD/TC, dicho colegiado evaluó el acceso a la relación de sueldos, dietas y viáticos del alcalde, funcionarios, empleadores, obreros y del personal contratado por Servicios No Personales y concluyó que “[...] el contenido de la misma es de acceso público y no afecta la intimidad personal, ni ha sido excluida por razones de seguridad nacional, debiendo el emplazado otorgar dicha información con cargo al costo de la asociación demandante.” (subrayado agregado)



Sin embargo, el referido Tribunal Constitucional también señaló en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05982-2009-PHD/TC que las deudas contraídas, aportes y **descuentos efectuados**, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones, **es información privada cuya divulgación afecta la intimidad de las personas:**

“12.En consecuencia, la protección de la intimidad implica excluir a terceros extraños el acceso a información relacionada con la vida privada de una persona, lo que incluye la información referida a deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador consignados en la planilla de pago. Y es que no pasa inadvertido para este Tribunal que las afectaciones voluntarias e involuntarias a las remuneraciones de los trabajadores, y subsecuentemente su consignación en las planillas de pago, casi siempre y en todos los casos están originadas en necesidades de urgencia acaecidas en el seno familiar, las que por ningún motivo y bajo ningún concepto pueden estar al conocimiento de cualquier ciudadano, e inclusive de parientes (como en el caso de autos), puesto que atañen a asuntos vinculados íntimamente con el entorno personal y/o familiar cercano y con el desarrollo personal de sus miembros, las que al quedar descubiertos podrían ocasionar daños irreparables en el honor y la buena reputación. Por ello, corresponde ratificar lo establecido por este Colegiado en cuanto “(...) en lo que respecta a la información sobre las

boletas de pago (...), cabe precisar que dicha información se encuentra enmarcada dentro de la excepción establecida en el artículo 15-B de la Ley N.º 27806, en tanto los detalles contenidos en las boletas de pago atañen, prima facie, a la esfera privada (...)" (Cfr. STC N.º 00330-2009-PHD/TC, fundamento 7). En tal sentido, el emplazado no se encuentra en la obligación de otorgar la información solicitada por el recurrente, de modo que al haberse negado justificadamente a ello, no ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública; por este motivo, la demanda también debe ser desestimada." (subrayado agregado)

Asimismo, ratificó dicho criterio en el Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03808-2010-PHD/TC:

"14. Que a juicio de este Colegiado la información relativa a las aportaciones a EsSalud correspondientes a don Hernán Gonzalo Barboza González durante su tiempo de servicios ante la Policía Nacional del Perú, es información referida a su intimidad, pues se trata de información vinculada a su remuneración, contenida en sus boletas de pago, habiendo este Tribunal ya señalado que "los detalles contenidos en las boletas de pago atañen, prima facie, a la esfera privada del funcionario público" (Expediente N° 00330-2009-PHD/TC, fundamento 7). Se trata, pues, de información de carácter personal de don Hernán Gonzalo Barboza González, sobre la que tiene derecho a controlar su uso y revelación, en virtud del derecho a la autodeterminación informativa (Cfr. Expediente N° 4739-2007-PHD/TC, fundamento 3), por lo que no se encuentra dentro del campo del derecho de acceso a la información pública, conforme a la excepción señalada por el citado inciso 5 del artículo 17º del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública." (subrayado agregado)

De allí que, en tanto las deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas, cuotas sindicales y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores es información de carácter confidencial y se encuentra bajo el régimen de excepciones contemplada en la Ley de Transparencia.

En este punto, cabe precisar que, no obstante, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 010-2003-TR⁵, contempla una serie de obligaciones y deberes que existe entre empleador y sindicato, permitiendo a este último incluso requerir al primero información sobre el cumplimiento de deducciones⁶ de cuotas sindicales (por ser estas patrimonio del sindicato)⁷ o aquella otra información para el cumplimiento de sus fines y funciones señaladas en el artículo 8⁸ de la

⁵ En adelante, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

⁶ El artículo 28 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo dispone que "El empleador, a pedido del sindicato y con la autorización escrita del trabajador sindicalizado, está obligado a deducir de las remuneraciones las cuotas sindicales legales, ordinarias y extraordinarias, en este último caso, cuando sean comunes a todos los afiliados. Similar obligación rige respecto de aquellas contribuciones destinadas a la constitución y fomento de las cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados".

⁷ El artículo 27 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo señala que, el patrimonio del sindicato está constituido:

"a) Por las cuotas de sus miembros y otras contribuciones obligatorias, cuyo monto y exigibilidad deben fijarse en el estatuto".

⁸ "Artículo 8.- Son fines y funciones de las organizaciones sindicales:

citada norma; así como el derecho de información en un proceso de negociación colectiva, contemplado en el artículo 14⁹¹⁰ de Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal; dichas prerrogativas así como su cumplimiento se rigen por las normas en materia laboral y no por la Ley de Transparencia.

En consecuencia, en la medida que la voluntad del recurrente es obtener información vinculada a los descuentos y aportes de trabajadores de la entidad, respecto a la cobertura y pago de EPS, esto es, descuentos efectuados sobre sus remuneraciones, dicha información conforme a lo expuesto no es de naturaleza pública, por lo que no corresponde su entrega al solicitante, bajo los alcances de la Ley de Transparencia.

De conformidad con 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 el **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI** contra la Carta N° D000019-2022-COFOPRI-UTDA-TRANSP, emitida por el **ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI**, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

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 al **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI** y al **ORGANISMO DE**

a) Representar el conjunto de trabajadores comprendidos dentro de su ámbito, en los conflictos, controversias o reclamaciones de naturaleza colectiva.

b) Celebrar convenciones colectivas de trabajo, exigir su cumplimiento y ejercer los derechos y acciones que de tales convenciones se originen.

c) Representar o defender a sus miembros en las controversias o reclamaciones de carácter individual, salvo que el trabajador accione directamente en forma voluntaria o por mandato de la ley, caso en el cual el sindicato podrá actuar en calidad de asesor.

d) Promover la creación y fomentar el desarrollo de cooperativas, cajas, fondos y, en general, organismos de auxilio y promoción social de sus miembros.

e) Promover el mejoramiento cultural, la educación general, técnica y gremial de sus miembros.

f) En general, todos los que no estén reñidos con sus fines esenciales ni con las leyes."

⁹ **"Artículo 14 . Derecho de información**

Para el proceso de negociación colectiva, la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales, y dentro de los 90 días previos al vencimiento del convenio colectivo vigente o en cualquier momento, en caso de no existir un convenio colectivo anterior, tiene la obligación de proporcionar en forma previa y con transparencia, la información necesaria que permita negociar con conocimiento de causa.
(...)"

¹⁰ Al respecto, la omisión de otorgar información por parte de la entidad empleadora, origina una sanción administrativa, conforme lo prescribe el artículo 15 de la Ley N° 31188, bajo los siguientes términos:

"Artículo 15 . Incumplimiento de la obligación de informar

El incumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones de informar origina una sanción administrativa por infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

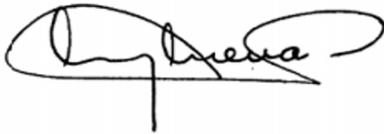
Las organizaciones sindicales, cuyo empleador se niegue a cumplir con la obligación de información, podrán solicitar a los órganos competentes de supervisión y control que se requiera su entrega bajo apercibimiento de multa; la que será duplicada en caso de persistir en su incumplimiento."

FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del 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



MARIA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal