



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 001034-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00261-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **VALERIA ALEJANDRA VICENTE VASQUEZ**
Entidad : **PETROLEOS DEL PERU - PETROPERU S.A.**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 3 de mayo de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 00261-2022-JUS/TTAIP de fecha 1 de febrero de 2022, interpuesto por **VALERIA ALEJANDRA VICENTE VASQUEZ** contra el correo electrónico de fecha 21 de enero de 2022 mediante el cual **PETROLEOS DEL PERU - PETROPERU S.A.** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 10 de enero de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES



Según se advierte de autos, con fecha 10 de enero de 2022 la recurrente solicitó a la entidad la entrega por correo electrónico en formato PDF, del listado de empleados y funcionarios públicos que trabajan o han trabajado en Petroperú bajo cualquier modalidad de contrato suscrito, durante los meses de septiembre, noviembre y diciembre de 2021, consignando régimen laboral, apellidos y nombres, cargo, dependencia y/o oficina, remuneraciones (276 y CAS), honorarios (FAG, PAC, PNUD, 728), incentivo (CAFAE), aguinaldo/gratificación/escolaridad, otros ingresos (DU), y total de ingresos mensual, esto es, la información completa que aparece en el listado de personal de la organización.



Mediante correo electrónico de fecha 21 de enero de 2022, la entidad denegó la entrega de la información requerida, alegando que de conformidad con lo previsto por el numeral 5 del artículo 17 del Texto Único Ordenado de la ley de Transparencia, los datos requeridos constituyen una vulneración a la intimidad personal y familiar de sus trabajadores, por lo que no procede su entrega. Agrega que, en cumplimiento de la política institucional de transparencia y el marco jurídico aludido, la información solicitada es confidencial, pues corresponde a data, financiera, salarial, dirección de domicilio, información familiar, entre otros.



Asimismo, la entidad señaló a la recurrente que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar, entendiéndose como tal toda aquella información asociada a una persona y que permite su identificación, citando como ejemplo, su documento de identidad, el lugar de nacimiento, estado civil, edad, lugar de residencia, trayectoria académica, laboral, o profesional, remuneraciones.

Añade que también es información sensible datos del estado de salud, sus características físicas, ideología política, vida sexual, entre otros aspectos.

Finalmente, manifestó la entidad que de acuerdo con el artículo 13 de la referida ley, la recurrente no está facultada a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean., salvo el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, y que ello implique recolectar o generar nuevos datos, reiterando así la denegatoria de la solicitud formulada por la recurrente.

Con fecha 1 de febrero de 2022, la recurrente interpuso ante esta instancia, el recurso de apelación materia de análisis, el mismo que fue subsanado mediante correo electrónico de fecha 16 de marzo de 2022, manifestando que su solicitud no contempla información reservada o confidencial, reiterando que únicamente requiere información sobre el listado de trabajadores de la entidad, información que considera es de acceso público.

Mediante Resolución 000878-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 18 de abril de 2022¹ 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 los descargos respectivos, los cuales, a la fecha de la presente resolución, no han sido presentados.

II. ANÁLISIS



El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 3 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-JUS², 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 del mismo texto 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 finalmente que, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, 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. Agrega el referido artículo, que dicha ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, precisando que no califica en esta limitación el

¹ Resolución notificada a la entidad con fecha 26 de abril de 2022.

² En adelante, Ley de Transparencia.

procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por la recurrente se encuentra comprendida en la excepción al derecho de acceso a la información pública prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, y si eventualmente para atender dicho requerimiento, es necesario elaborar un informe particular.

2.2 Evaluación

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

“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”



En efecto, conforme se establece en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, el Principio de Publicidad de la información en poder de las entidades públicas es la regla general, mientras que el secreto es la excepción.

Así lo ha determinado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, al señalar respecto del mencionado Principio de Publicidad, lo siguiente:

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



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



En el caso de autos, la recurrente ha solicitado la relación de los trabajadores de la entidad en un periodo determinado (3 meses del año 2021), así como diversos datos relacionados con dicha relación laboral, como son régimen de contratación, remuneración, cargo, beneficios económicos, entre otros.

Así, no obstante que la entidad incumplió su deber de remitir el expediente administrativo generado para la atención de la referida solicitud, consta de autos la respuesta enviada a la recurrente por correo electrónico, de modo que existe certeza de la solicitud ingresada con fecha 10 de enero de 2022, así como de su contenido.

Ahora bien, sobre la controversia planteada, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 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.” (Subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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, 4 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 ese sentido, la entidad no ha cumplido con fundamentar la aplicación de la excepción contemplada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia ya que no basta indicar la causal en la cual se ampara su restricción, sino que es preciso señalar con claridad la afectación al bien protegido por la invocada causal de excepción.



Sin perjuicio de ello, con relación a la protección de información de naturaleza íntima, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 7, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, analizó la entrega de la ficha personal de una servidora pública, documento que contiene información de carácter público como son los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas, así como datos de carácter privado, entre otros, los datos de individualización y contacto, siendo posible tachar éstos últimos y de esa forma garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, conforme el siguiente texto:



“6. De autos se advierte que la ficha personal requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad

contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.

(...)

8. Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.
9. Atendiendo a lo previamente expuesto, 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. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción". (Subrayado agregado)

Cabe destacar que la sentencia antes mencionada señala que las hojas de vida de los servidores del Estado contienen datos de naturaleza pública que permite a los ciudadanos conocer la experiencia y capacitación de los trabajadores que se encuentran prestando servicios en la administración pública; asimismo, refiere que en caso de existir en un documento información pública y privada, esta última debe separarse o tacharse a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, ello acorde con el artículo 19 de la Ley de Transparencia, que señala: "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".

Así, 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, oportuna, 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:

"(...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultarían burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. 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)

Por otro lado, y con relación a la información requerida por la recurrente, es preciso destacar que conforme al numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia “Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información: (...)2. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones y el porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo” (subrayado agregado).

En la misma línea, el numeral 3 del artículo 25 del mismo cuerpo legal precisa que “Toda Entidad de la Administración Pública publicará, trimestralmente, lo siguiente: (...) 3. Información de su personal especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos nombrados o contratados por un período mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no” (subrayado agregado).

Por lo tanto, de acuerdo con las citadas normas, la información vinculada a los servidores y funcionarios públicos, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, resulta información de carácter público, por lo que corresponde amparar el recurso de apelación presentado por la recurrente y disponer que la entidad entregue la información solicitada, debiendo precisar que la recurrente no ha solicitado direcciones domiciliarias, datos de contacto, estado de salud, detalle de descuentos en las boletas de pago u otros que califiquen como información de naturaleza íntima cuya divulgación constituya una afectación a dicho derecho.

Cabe agregar que además de las obligaciones de las entidades de transparentar la identificación de sus trabajadores, remuneraciones, cargos y demás beneficios, es evidente que la gestión administrativa de los recursos humanos contempla el manejo de datos que permiten identificar precisamente la información requerida por la recurrente, no siendo necesario elaborar un informe particular para atender dicho requerimiento, sino que basta la extracción de datos del soporte en que se encuentran.

Sobre el particular, es pertinente señalar que no constituye una afectación a lo dispuesto en el artículo 13° de la Ley de Transparencia aquel supuesto de elaboración de documentos en el que se extraiga o consigne la información solicitada sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido de lo requerido, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC, en cuanto precisó:

“6. Por otra parte, el artículo 13° de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: “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 este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.”

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública *excepcionalmente* puede dar respuesta a los pedidos de información pública *a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley 27806*" (subrayado agregado).

Es preciso mencionar que conforme con lo previsto por el artículo 13° de la Ley de Transparencia y la referida sentencia constitucional, la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen no son calificadas como "evaluaciones, interpretaciones o análisis", por lo que a consideración de este colegiado, las acciones de búsqueda, recopilación y extracción de datos de una fuente de información constituye, precisamente, una labor destinada al cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por la ciudadanía.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación materia de análisis y ordenar a la entidad que proporcione a la recurrente la información pública solicitada.



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.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la referida norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere dicha ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.



Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.



Por los considerandos expuestos³ 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 FUNDADO el recurso de apelación presentado por **VALERIA ALEJANDRA VICENTE VASQUEZ** mediante Expediente N° 00261-2022-JUS/TTAIP de fecha 1 de febrero de 2022; en consecuencia, **ORDENAR** a **PETROLEOS DEL PERU - PETROPERU S.A.** que entrega a la recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, bajo

³ 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.

apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

Artículo 2.- SOLICITAR a **PETROLEOS DEL PERU - PETROPERU S.A.** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a la 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 el 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 **VALERIA ALEJANDRA VICENTE VASQUEZ** y a **PETROLEOS DEL PERU - PETROPERU S.A.**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

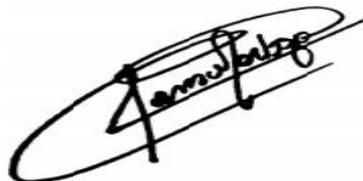
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presicente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:pcp