



OPINIÓN CONSULTIVA N° 042-2022-DGTAIPD

ASUNTO : Consulta sobre la entrega de listas de afiliados a una organización sindical a Congresistas y a entidades públicas

REFERENCIA : a) Hoja de Trámite N°323425-2022MSC
b) Oficio N°1629-2022-MTPE/4
c) Oficio N° 2363-2022-MTPE/4

FECHA : 13 de diciembre de 2022

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio N°1629-2022-MTPE/4, la Secretaria General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, el “MTPE”) realiza diversas consultas respecto a la entrega de listas de afiliados a una organización sindical a Congresistas de la República y entidades públicas.

En específico, se consulta lo siguiente:

- “a) ¿Es el “listado o relación de afiliados a una organización sindical” un dato sensible, en tanto constituye un dato referido a la afiliación sindical?*
- b) ¿Corresponde atender el pedido de un Congresista de la República al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de remitir el “listado o relación de afiliados a una organización sindical”?*
- c) ¿Corresponde atender el pedido de una entidad pública al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de remitir el “listado o relación de afiliados a una organización sindical”?*

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

2. El artículo 32 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, la “LPDP”), crea la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante, “ANPD”), que se rige por dicha ley, su reglamento y las normas pertinentes del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-JUS (en adelante, ROF del Minjus).
3. Entre las funciones de la ANPD, previstas en el artículo 33 de la LPDP, se encuentra la de absolver consultas sobre protección de datos personales y emitir opinión técnica

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los datos personales, la cual es vinculante.¹

4. Por su parte, el ROF del Minjus, establece en su artículo 70 que la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, la “DGTAIPD”) es el órgano de línea encargado de ejercer la ANPD, por lo que tiene entre sus funciones absolver consultas sobre protección de datos personales y emitir opinión técnica respecto de proyectos normativos que se refieran a los ámbitos de su competencia.²
5. En este sentido, esta Dirección General, en su calidad de órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la ANPD, emite la presente Opinión Consultiva en el ámbito de la interpretación abstracta de las normas y no como mandato específico de conducta para un caso en concreto.

III. ANÁLISIS

A. Tratamiento de datos sobre afiliación sindical

6. La LPDP tiene como objeto garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el inciso 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú³, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás

¹ Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales

“Artículo 33. Funciones de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales

La Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales ejerce las funciones administrativas, orientadoras, normativas, resolutivas, fiscalizadoras y sancionadoras siguientes:

(...)

10. Absolver consultas sobre protección de datos personales y el sentido de las normas vigentes en la materia, particularmente sobre las que ella hubiera emitido.

11. Emitir opinión técnica respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los datos personales, la que es vinculante.

(...)

² Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Artículo 71.- Funciones de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Son funciones de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales las siguientes:

(...)

d) Emitir opinión técnica respecto de los proyectos de normas que se refieran total o parcialmente a los ámbitos de su competencia. En materia de protección de datos personales la opinión técnica es vinculante.

e) Absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a información pública; así como sobre protección de datos personales.

(...)

³ Constitución Política del Perú

“Artículo 2

Toda persona tiene derecho:

(...)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

derechos fundamentales que en ella se reconocen.

7. El numeral 4 del artículo 2 de la LPDP define a los datos personales como *“toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.”*
8. Adicionalmente, la LPDP reconoce un carácter especial de protección a ciertos datos personales al revestir de mayor nivel de cuidado por la incidencia que tiene con la intimidad y el ejercicio de libertades y derechos fundamentales de su titular, que de ser expuestos deliberadamente pueden tener repercusiones graves en la esfera íntima y privacidad de las personas. Estos son los datos personales sensibles y/o datos sensibles, siendo uno de estos aquellos datos e información referidos a la afiliación sindical.
9. Esta categoría especial, se encuentra desarrollada en el numeral 5 del artículo 2 de la LPDP que señala que los datos sensibles son aquellos datos personales *“constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual”*.
10. En este sentido, el listado o relación de afiliados a una organización sindical, efectivamente, contiene datos personales sensibles, motivo por el cual no pueden ser tratados sin consentimiento válido de su titular, salvo se cuente con una habilitación legal para ello.
11. El principio de consentimiento se encuentra recogido en el artículo 5 de la LPDP, que establece que para todo tratamiento de datos debe mediar consentimiento de su titular.
12. Complementariamente, el numeral 5 del artículo 13 de la LPDP señala que los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto, precisando que dicho consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco, a efectos de que sea considerado válido.
13. Respecto a los datos sensibles, el numeral 6 del artículo 13 de la LPDP establece que inclusive este consentimiento debe otorgarse por escrito. Adicionalmente, esta disposición señala que aun cuando no mediara el consentimiento del titular, el tratamiento de datos sensibles puede efectuarse sólo cuando la ley lo autorice, siempre que ello atienda a motivos importantes de interés público.
14. No obstante, el artículo 14 de la LPDP dispone una serie de excepciones que permite realizar tratamiento de datos sin obligación de obtención previa del consentimiento,

6. A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar (...).”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

siendo las siguientes aplicables a los supuestos materia de consulta:

“Artículo 14. Limitaciones al consentimiento para el tratamiento de datos personales

No se requiere el consentimiento del titular de datos personales, para los efectos de su tratamiento, en los siguientes casos:

1. *Cuando los datos personales se recopilen o transfieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias.*

(...)

13. *Otros que deriven del ejercicio de competencias establecidas por Ley”*

B. Entrega de datos referidos a afiliación sindical a congresistas y entidades públicas

15. Respecto a los requerimientos de información de los congresistas de la República, cabe precisar que los requerimientos que efectúan a las entidades públicas se enmarcan en la facultad establecida en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso:

“Artículo 96.- *Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.*

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.”

16. Es importante resaltar que a estos pedidos de información formulados por los congresistas, aun no siendo solicitudes de acceso a la información amparadas en Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO de la LTAIP), sí les resulta oponible el régimen de excepciones de ella, como ya lo ha señalado antes la ANTAIP.⁴ En tal sentido y, en aplicación de su artículo 18 solo podrán acceder a información clasificada como secreta, reservada o confidencial, entre otros, una Comisión Investigadora del Congreso de la República formada de

⁴ Ver Opinión Consultiva N° 031-2022-JUS/DGTAIPD: <https://cutt.ly/O0bQ86H>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

acuerdo al artículo 97⁵ de la Constitución.⁶

17. Al respecto, el artículo 17, numeral 5 del TUO de la LTAIP, considera como confidencial “la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. (...)”.
18. En ese sentido, al considerarse que los datos referidos a afiliación sindical son datos sensibles, es decir que gozan de una protección mayor que los datos personales generales, y que requieren un nivel elevado de prueba de su consentimiento, dado que debe darse por escrito, es claro que la habilitación para la entrega de los mismos debe ser interpretada de forma restrictiva.
19. Por lo tanto, la lista de afiliados a determinado sindicato no puede ser entregada a un Congresista que lo solicita de forma individual y no en representación de una Comisión Investigadora.
20. Respecto a los pedidos provenientes de entidades públicas, corresponderá al MTPE como el responsable del tratamiento de datos personales relacionados a la afiliación sindical a los que accede como consecuencia del ejercicio del cargo de administrador del registro de inscripción de organizaciones sindicales verificar la existencia de la habilitación legal específica que legitima dicho pedido, de acuerdo con las funciones asignadas a la entidad pública que lo solicita.

IV. CONCLUSIONES

1. Los datos vinculados a la afiliación sindical de una persona resultan de especial protección al ser considerados datos sensibles, debido a su particular relevancia para la intimidad y ejercicio de otros derechos y libertades fundamentales del titular, motivo por el cual no pueden ser tratados sin consentimiento válido y por escrito de su titular.
2. No obstante, existen limitaciones y/o excepciones a la obligación de obtención del consentimiento para el tratamiento de datos personales, como aquellos contemplados

⁵ Constitución Política:

“Función Fiscalizadora

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.”

⁶ Ver: **Opinión Consultiva N° 34-2018-JUS/DGTAIPD** - Relación de personas que obtuvieron un préstamo no constituyen datos sensibles, pero si datos personales, se configura un supuesto de excepción al ejercicio de acceso a la información pública referido a la intimidad personal y familiar (art. 17, inciso 5) salvo confluencia un interés legítimo. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/anpd/informes-publicaciones/1373143-oc-n-34-2018-jus-dgtaipd-sobre-la-relacion-de-personas-que-obtuvieron-un-prestamo-no-constituyen-datos-sensibles-pero-si-datos-personales-se-configura-un-supuesto-de-excepcion-al-ejercicio-de-acceso-a-la-informacion-publica-referido-a>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

en los numerales 1 y 13 del artículo 14 de la LDP, esto es, cuando la recopilación de los mismos sea para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias, así como las facultades de un Congresista que representa a una Comisión Investigadora del Congreso establecidas a nivel constitucional.

3. Únicamente, podrán acceder a datos personales sensibles aquellos funcionarios que para el ejercicio de sus competencias establecidas por ley requieran de dicha información, debiendo sustentar y/o justificar dicha necesidad de acceso, así como delimitar su pedido a lo estrictamente necesario frente a la entidad responsable del tratamiento de los datos personales.
4. El régimen de las excepciones al acceso regulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública resulta oponible a los pedidos de información que se realizan en el marco del deber de colaboración o en el ejercicio de las competencias encomendadas a otras entidades. La excepcionalidad del acceso no será aplicable a las entidades que, conforme a la Constitución Política del Perú y a la citada Ley se encuentran habilitadas para conocer información excluida del dominio público.

Aprobado por:	Aprobado por:
<hr/> Eduardo Luna Cervantes Director General Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	<hr/> María Alejandra González Luna Directora (e) de la Dirección de Protección de Datos Personales

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”