



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Opinión Técnica Vinculante N° 000001-2021-JUS/ TTAIP-SP

Miraflores, 30 de marzo de 2021

OBJETO

Dirimir el conflicto entre la aplicación de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la tramitación de las solicitudes de acceso a información propia.

CONSIDERANDO:

I. BASE LEGAL

- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS¹.
- 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 Intereses².
- Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³.
- Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, Reglamento 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.
- Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴.
- Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.

¹ En adelante, Ley de Transparencia.

² En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

³ En adelante, Ley N° 27444.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

II. ANÁLISIS

Conforme con lo previsto por el numeral 3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es competente para dirimir, mediante opinión técnica vinculante, los casos en los que se presente conflicto entre la aplicación de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales y la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley de Transparencia dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública de cualquier entidad de la Administración Pública, sin que se deba exigir expresión de causa para el ejercicio de este derecho. Añade el artículo 10 de la referida ley 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, el literal b) del artículo 11 del referido texto señala que la entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de las excepciones de ley. Agrega el literal e), concordante con lo previsto por el numeral 218.2 del artículo 218 de la Ley N° 27444, que en caso la entidad deniegue la información requerida, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles⁵ el solicitante puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual deberá resolver dicho recurso en un plazo máximo de diez (10) días hábiles a partir de su admisibilidad, conforme se precisa en el artículo 16-B del Reglamento de la Ley de Transparencia.

A su vez, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1353 señala que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Añade el numeral 1 del artículo 7 del referido texto, que el Tribunal tiene, entre otras funciones, resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en materias de transparencia y acceso a la información pública.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley de Protección de Datos Personales establece que el titular de datos personales tiene derecho a obtener la información que sobre sí mismo sea objeto de tratamiento en bancos de datos de administración pública o privada, la forma en que sus datos fueron recopilados, las razones que motivaron su recopilación y a solicitud de quién se

⁵ Interpretación establecida en el Precedente Vinculante publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020 y en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el siguiente enlace: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/Resolucio%CC%81n-N%C2%B0-010300772020.pdf>.

realizó la recopilación, así como las transferencias realizadas o que se prevén hacer de ellos.

Asimismo, en el artículo 24 de la referida norma se ha regulado el procedimiento administrativo denominado “derecho a la tutela” que permite ejercer el derecho antes mencionado, al señalar que *“En caso de que el titular o el encargado del banco de datos personales deniegue al titular de datos personales, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley, este puede recurrir ante la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales en vía de reclamación o al Poder Judicial para los efectos de la correspondiente acción de hábeas data. (...) La resolución de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales agota la vía administrativa (...) Contra las resoluciones de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales procede la acción contenciosa administrativa”*.

Ahora bien, tal como se ha evidenciado de la casuística resuelta por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ocurre que algunas personas solicitan información propia o datos personales, siendo este último término desarrollado en la Sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 04387-2011-PHD/TC, del modo siguiente:

“9. El primer aspecto a dilucidar es si la información que el recurrente solicita corresponde a un “dato personal” del cual él es titular. Sobre el concepto de “dato personal”, el artículo 2 de la Ley N° 29733 establece que éste es “Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados”. La referencia a la identidad debe entenderse, sin embargo, no de modo restrictivo, como datos que revelen sólo las señas personalísimas del titular (nombre, sexo, edad, estado civil, etc.), pues de ese modo se confundiría el derecho a la protección de datos personales con el derecho a la intimidad personal o familiar, sino que su comprensión debe ser más amplia, en el sentido de incluir información que revelen aspectos de la identidad relacional, social, económica, política, religiosa, cultural, etc. de la persona (desempeño laboral, operaciones comerciales, afiliación política, etc.).

10. En dicho contexto, debe entenderse que las Actas de Evaluación Final que corresponden al curso de Computación e Informática, en tanto fueron suscritas por el actor y contienen una información que puede revelar no sólo su experiencia profesional sino su desempeño docente (en este caso para efectos de su postulación a la Carrera Pública Magisterial), corresponden también a un “dato personal” suyo.

Respecto al desarrollo jurisprudencial en los casos de solicitudes de información propia, es pertinente tener en consideración la calificación determinada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 7189-2013-PHD/TC, al identificarla como autodeterminación informativa, al señalar que:

“2. Conforme se aprecia del petitorio de la demanda, lo que la actora pretende es acceder a información que la emplazada custodiaría respecto de su vida laboral desde el mes de enero de 1976 al mes de diciembre de 1997, situación que evidencia que el derecho que la recurrente viene ejerciendo es el de

autodeterminación informativa y no el de acceso a la información pública, como erróneamente invoca.” (subrayado agregado).

Asimismo, dicho criterio fue reiterado en la sentencia recaída en el Expediente N° 4036-2013-PHD/TC, en la cual se precisa que:

“Conforme se aprecia de la demanda, lo que el actor pretende es acceder a información que la emplazada custodiaría respecto de su vida laboral entre enero de 1962 y agosto de 1999, situación que evidencia que el derecho que el recurrente viene ejerciendo es el de autodeterminación informativa y no el de acceso a la información pública, como erróneamente invoca.” (subrayado agregado).

Dicho colegiado también precisó lo siguiente, en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00693-2012-PHD/TC:

“6. Pero el derecho a la autodeterminación informativa también supone que una persona pueda hacer uso de la información privada que existe sobre ella, ya sea que la información se encuentre almacenada o en disposición de entidades públicas, o sea de carácter privado. En ese sentido, parece razonable afirmar que una persona tiene derecho a obtener copia de la información particular que le concierne, al margen de si ésta se encuentra disponible en una entidad pública o privada.” (subrayado agregado).

Ahora bien, con relación a la solicitud de datos personales o información propia por parte de las personas, se pueden distinguir los siguientes casos:

1. Información que, siendo propia, califica como información de naturaleza pública.
2. Información que, siendo propia, se encuentra en algún supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, como ocurre, entre otros casos, con la reserva tributaria, secreto bancario, información sobre la salud u otra de naturaleza íntima.
3. Información que, siendo propia, parte de ella es de naturaleza pública y parte de naturaleza exceptuada del derecho de acceso a la información pública.

Cabe anotar que, en tales casos, es perfectamente posible que las solicitudes se presenten en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública o en el ejercicio de la facultad de los titulares de acceder a su propia información contenida en un banco de datos personales.

En esa línea, y conforme a los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, en los casos que los administrados solicitaron acceder a información propia o datos personales que se encuentran en una entidad bajo los alcances de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en ese contexto presentaron recursos de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contra las denegatorias de sus

solicitudes, este colegiado ha venido resolviendo hasta el mes de noviembre de 2020⁶, de la siguiente forma:

1. En los casos de información propia que tiene naturaleza pública, se ha dispuesto la entrega al solicitante. En estos casos, al tener la información naturaleza pública, **SIEMPRE** corresponderá la entrega, sea el solicitante de la información el propio titular o cualquier otra persona
2. En los casos de información propia comprendida en algún supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, se dispuso que su entrega no resulta atendible. En estos casos, al tener la información la cobertura de alguna excepción al derecho de acceso a la información pública, **NUNCA** se entregará al solicitante, sea el propio titular o cualquier otra persona. Cabe anotar que, conforme se dispone en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, no se podrá negar la entrega de la información basando su decisión en la identidad del solicitante, con lo cual se deduce que la naturaleza de la información pública no está determinada por la condición de la persona que la requiere -así sea información propia-, sino a la naturaleza pública de la información determinada a través de parámetros objetivos.
3. En los casos de información propia que es parte pública y parte exceptuada de su acceso, se dispuso la entrega únicamente de la información de carácter público, desestimando la entrega de la información propia que se encuentra protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, con independencia de que el solicitante sea el propio titular o cualquier otra persona.

Cabe precisar que, con posterioridad a la referida Sala Plena, el criterio adoptado por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para resolver todos los casos de solicitudes sobre información propia o datos personales, en la línea de las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional que las consideran como el ejercicio del derecho de autodeterminación informativa, es declarar improcedentes las correspondientes impugnaciones.

Por otro lado, cuando las solicitudes de acceso a información propia o datos personales de los solicitantes se tramitan bajo los alcances de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, el resultado sería el siguiente:

1. En los casos de información propia que tiene naturaleza pública, **SIEMPRE se entregará** al solicitante titular de la información.
2. En los casos de información propia comprendida en algún supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, **SIEMPRE se entregará** al solicitante titular de la información.
3. En los casos de información propia, parte de naturaleza pública y parte exceptuada de su acceso, **SIEMPRE se entregará** al solicitante titular de la información.

⁶ Conforme al acuerdo por unanimidad adoptado en la Sala Plena de fecha 4 de noviembre de 2020.

Conforme al análisis precedente, se ha identificado un supuesto de conflicto entre la aplicación de las normas materia de análisis, respecto a la tramitación de las solicitudes de acceso a información propia o datos personales y su resultado concreto, pues resulta claro que el solicitante tendrá una respuesta completa, integral, eficiente y acorde con la satisfacción total de sus intereses, cuando ejerce su derecho de acceso a información propia bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales, debido a que en dicho marco normativo no existe restricción o limitación alguna al requerimiento de información propia, como ocurre en el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en cuyo escenario existe información que aun siendo propia, no procede su entrega.

Así, en los casos de solicitudes de información propia o datos personales -en los términos desarrollados por el Tribunal Constitucional- puede entenderse que existe un conflicto entre la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de Datos Personales, debido a que, ante el mismo requerimiento, es posible elegir una de ellas con sacrificio de la otra, teniendo a su vez resultados distintos.

En efecto, resulta claro que en los casos que se solicita información propia, el interés de las personas deben ser atendidos de forma integral bajo las reglas del derecho de autodeterminación informativa, y no por el derecho de acceso a la información pública.

Cabe anotar que, en los casos que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resuelve por declarar la improcedencia de las solicitudes de acceso a información propia, si bien son resoluciones que se encuentran debidamente fundamentadas, también es cierto que para los recurrentes resulta discutible que no se ordene la entrega de su propia información atendiendo a la protección de su intimidad, reserva tributaria o secreto bancario, entre otros supuestos de excepción.

Es importante precisar que interpretar lo contrario, es decir, admitir que la información exceptuada del derecho de acceso a la información pública puede ser entregada al solicitante titular de la misma, bajo los alcances de la Ley de Transparencia, implica calificar esta como información pública y por tanto, al alcance de cualquier otro solicitante, supuesto que sin duda no se encuentra amparado por la Ley de Transparencia, constituyendo además una violación al derecho a la intimidad de los titulares de dicha información.

En consecuencia, atendiendo a la finalidad de interés público de la regulación de los procedimientos administrativos, previsto por el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, y los Principios del Procedimiento Administrativo de Legalidad, Impulso de Oficio, Celeridad, Eficacia y Predictibilidad establecidos en los acápites 1.1, 1.3, 1.9, 1.10 y 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del mismo cuerpo legal, corresponde que las solicitudes de acceso a información propia o datos personales, sean tramitados por las entidades bajo los alcances de la Ley de Protección de Datos Personales o otras normas especiales que garanticen el acceso inmediato a dicha información.

CONCLUSIÓN:

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, esta instancia ha decidido por unanimidad **DIRIMIR**, mediante la presente Opinión Técnica Vinculante, el conflicto entre la aplicación de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales y la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los siguientes términos:

“Las solicitudes para acceder a información propia o datos personales, constituyen el ejercicio del derecho de autodeterminación informativa, aun cuando sean presentadas como solicitudes de acceso a la información pública. En ese sentido, deben ser tramitadas por las entidades bajo los alcances de la Ley de Protección de Datos Personales u otras normas especiales que garanticen el acceso inmediato de los ciudadanos a dicha información”.

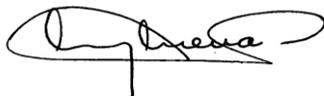


Ulises Zamora Barboza
Presidente

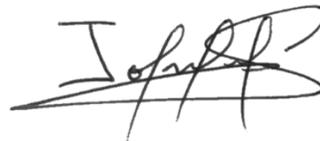
Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Pedro Chilet Paz
Vocal Ponente



María Rosa Mena Mena
Vocal



Johan León Florián
Vocal



Vanessa Luyo Cruzado
Vocal



Vanesa Vera Munte
Vocal