



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 000727-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 05283-2024-JUS/TTAIP
Impugnante : **JUAN CASTILLO LOPEZ**
Entidad : **OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL - ONP**
Sumilla : Declara infundado recurso de apelación

Miraflores, 13 de febrero de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 05283-2024-JUS/TTAIP de fecha 16 de diciembre de 2024, interpuesto por **JUAN CASTILLO LOPEZ** contra el Oficio N° 003552-2024-FRAI-ONP de fecha 21 de octubre de 2024, mediante el cual la **OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL - ONP** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 25 de setiembre de 2024, con Expediente N° 2024-0052104.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de setiembre de 2024, el recurrente solicitó a la entidad que le remita a su correo electrónico la siguiente información:

“[1] Copia de planillas del empleador “Comité Especial Adm. Alto Piura” del año 1973 (meses enero, julio y diciembre)

“[2] Planillas del empleador “CAP Luchadores 2 de enero” de los años 1974, 1976, 1978, 1980, 1982, 1984 y 1986 (meses enero, julio y diciembre)” [sic].

Mediante el Oficio N° 003552-2024-FRAI-ONP de fecha 21 de octubre de 2024, la entidad atendió la solicitud remitiendo al recurrente el Memorando N° 004613-2024-OAD-ONP que a su vez traslada el Informe N° 002883-2024-OAD.GD-ONP, en el cual se señala lo siguiente:

“(…)”

2.5 Como se verifica el pedido del ciudadano consiste en solicitar copia de planillas, la cual se encuentra exceptuada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por calificar como información confidencial, de acuerdo a lo estipulado por el numeral 5 del artículo 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N°021-2019- JUS.², ya que dicha información está referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad

personal, lo cual, de acuerdo con el séptimo lineamiento resolutivo aprobado mediante la Resolución de Sala Plena N°000003-2024-SP del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las boletas o planillas de pago correspondientes a trabajadores de empresas privadas, que se encuentren en posesión de una entidad pública, tienen carácter confidencial por corresponder al ámbito de intimidad del trabajador.

(...)” [sic]

Con fecha 16 de diciembre de 2024, al no estar de acuerdo con la respuesta brindada por la entidad, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis ante esta instancia, agregando respecto de la información solicitada lo siguiente: “(...) [R]ecurro ante Ustedes para denunciar la negativa de la OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL-ONP de cumplir con la entrega de las copias de las panillas que corresponden al registro de mi nombre (...)”. (sic)

Mediante RESOLUCIÓN N° 005174-2024-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 27 de diciembre de 2024¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos. Con relación a ello, con el escrito de fecha 31 de enero de 2025, la entidad remitió el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información y formuló sus descargos reiterando que la información solicitada es de carácter confidencial.

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 las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Transparencia 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.

Cabe anotar 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

¹ Notificada a la entidad el 22 de enero de 2025.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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.

Finalmente, el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS³, 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 especificando la causal legal invocada, contempladas en la Ley de Transparencia.

2.1. Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la información solicitada es de carácter público, y, en consecuencia, corresponde su entrega al recurrente.

2.2. Evaluación

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, 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 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

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

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 cuenten o no tengan 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.

De la revisión de autos, se tiene que el recurrente solicitó a la entidad que le remita a su correo electrónico la siguiente información: “[1] Copia de planillas del empleador “Comité Especial Adm. Alto Piura” del año 1973 (meses enero, julio y diciembre); y, [2] Planillas del empleador “CAP Luchadores 2 de enero” de los años 1974, 1976, 1978, 1980, 1982, 1984 y 1986 (meses enero, julio y diciembre)” [sic]. Ante dicho requerimiento, la entidad denegó la solicitud señalando que la información requerida tiene carácter confidencial al tratarse de planillas de remuneraciones de empresas privadas, conforme al numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Al no estar de acuerdo con la respuesta brindada, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación materia de análisis. Frente a ello, en sus descargos presentados a esta instancia, la entidad reiteró que la información solicitada es de carácter confidencial.

Sobre el particular, el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución establece lo siguiente:

“Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona
Toda persona tiene derecho:
(...)

5. 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. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. (...)” (subrayado agregado)

En tanto, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la “información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal se considera comprendida dentro de la intimidad personal. (...)” (subrayado agregado); y el numeral 6 del artículo 17 de la misma norma señala que tampoco se puede ejercer dicho derecho respecto de la información que esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Asimismo, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁴, 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” (subrayado agregado); en tanto, el numeral 5 del artículo 2 de la misma norma define como datos sensibles a: “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” (subrayado agregado).

En esa línea, el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS⁵, que los datos personales se refieren a “aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados” (subrayado agregado).

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Protección de Datos establece expresamente que “*Para el tratamiento de los datos personales debe mediar el consentimiento de su titular*”, mientras que el numeral 13.5 del artículo 13 agrega que “*el consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco*”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la intimidad no solo supone la protección de aquellos datos, actividades o conductas que materialmente puedan ser calificadas de íntimas o privadas, sino que también implica la protección de la potestad del individuo para determinar aquella información que puede divulgarse respecto de sí mismo. Así, en el Fundamento 22 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03485-2012-AA/TC ha destacado lo siguiente:

“Por otro lado, los derechos a la intimidad y a la vida privada como también se ha puesto de manifiesto, no solo pueden ser vistos hoy desde una óptica

⁴ En adelante, Ley de Protección de Datos.

⁵ En adelante, Reglamento de Ley de Protección de Datos

material en el sentido de que queden protegidos bajo su ámbito normativo aquellos datos, actividades o conductas que materialmente puedan ser calificadas de íntimas o privadas, sino también desde una óptica subjetiva, en la que lo reservado será aquello que el propio sujeto decida, brindando tutela no solo a la faz negativa del derecho (en el sentido del derecho a no ser invadido en ciertos ámbitos), sino a una faz más activa o positiva (en el sentido del derecho a controlar el flujo de información que circule respecto a nosotros). Bajo esta perspectiva, el derecho a la intimidad o el derecho a la vida privada, han permitido el reconocimiento, de modo autónomo también, del derecho a la autodeterminación informativa, que ha sido recogido en el artículo 2, inciso 6, de la Constitución y en el artículo 61 inciso 2 del Código Procesal Constitucional, o del derecho a la protección de los datos personales, tal como lo denomina la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales” (subrayado agregado).

Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley de Protección de Datos, establece que dicha ley no es de aplicación a los datos personales “*contenidos o destinados a ser contenidos en bancos de datos de administración pública, solo en tanto su tratamiento resulte necesario para el estricto cumplimiento de las competencias asignadas por ley a las respectivas entidades públicas, para la defensa nacional, seguridad pública, y para el desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito.*”

Es decir, conforme a lo expuesto, la información que constituya datos personales solo puede ser objeto de tratamiento, previo consentimiento de su titular o cuando medie ley autoritativa que permita su tratamiento, siendo pertinente enfatizar que los bancos de datos personales en poder de la administración pública deben ser tratados por las entidades en tanto resulte necesario para el estricto cumplimiento de sus competencias asignadas por ley.

En esa línea, de manera ilustrativa, corresponde citar el numeral 7 de los Lineamientos Resolutivos III de este Tribunal, aprobado con la Resolución de Sala Plena N° 000003-2024-SP de fecha 10 de setiembre de 2024, en el cual se ha establecido que: “*Las boletas o planillas de pago correspondientes a trabajadores de empresas privadas, que se encuentran en posesión de una entidad pública, tienen carácter confidencial por corresponder al ámbito de intimidad del trabajador.*” [subrayado agregado].

Siendo así, corresponde declarar infundado el recurso de apelación, al constituir las planillas de las empresas privadas, información protegida por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, conforme los argumentos expuestos en la presente resolución.

De conformidad con lo previsto por el artículo 6 y 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; conforme el artículo 111 de la Ley N° 27444, con el voto singular de la vocal Silvia Vanesa Vera Munte, que se adjunta;

SE RESUELVE:

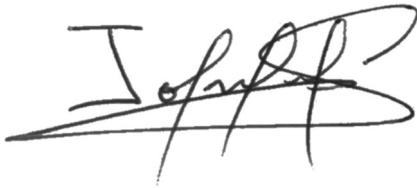
Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **JUAN CASTILLO LOPEZ** contra el Oficio N° 003552-2024-FRAI-ONP de fecha 21 de octubre

de 2024, mediante el cual la **OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL - ONP** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 25 de setiembre de 2024, con Expediente N° 2024-0052104.

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 a **JUAN CASTILLO LOPEZ** y a la **OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL - ONP**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 4.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

VOTO SINGULAR DE LA VOCAL VANESA VERA MUENTE

Con el debido respeto por mis colegas Vocales del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dentro del marco de las funciones asignadas en el numeral 3 del artículo 10-D del Decreto Supremo N° 011-2018-JUS⁶, debo manifestar que el recurso de apelación presentado por el recurrente debe ser declarado **IMPROCEDENTE**, al tratarse del ejercicio del derecho de autodeterminación informativa.

Con fecha 25 de setiembre de 2024, el recurrente solicitó a la entidad que le remita a su correo electrónico la siguiente información:

***[1]** Copia de planillas del empleador “Comité Especial Adm. Alto Piura” del año 1973 (meses enero, julio y diciembre)*

***[2]** Planillas del empleador “CAP Luchadores 2 de enero” de los años 1974, 1976, 1978, 1980, 1982, 1984 y 1986 (meses enero, julio y diciembre)” [sic].*

Cabe señalar que el recurrente ha presentado el recurso de apelación, precisando respecto de su solicitud lo siguiente: “(...) [R]ecurro ante Ustedes para denunciar la negativa de la OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL-ONP de cumplir con la entrega de las copias de las panillas que corresponden al registro de mi nombre (...)” (subrayado agregado)

Al respecto, el artículo 19 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁷, establece que el titular de datos personales tiene derecho a obtener la información que sobre sí mismo sea objeto de tratamiento en banco 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 realizó la recopilación, así como las transferencias realizadas o que se prevén hacer de ellos.

En esa línea, el Tribunal Constitucional estableció en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00693-2012-PHD/TC, que toda persona tiene derecho a hacer uso de la información que le concierne, al sostener que: “[...] 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).

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional estableció en el Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01412-2014-HD/TC, determinó que el derecho de autodeterminación informativa consiste en: “[...] la serie de facultades que tiene toda persona para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros ya sean públicos, privados o informáticos, a fin de enfrentar las posibles extralimitaciones de los mismos. Mediante la autodeterminación informativa se busca proteger a la persona en sí misma a partir de los diversos datos o informaciones que

⁶ “Artículo 10-D. - Funciones de los Vocales
El vocal tiene las siguientes funciones:
(...)”

3) Participar y votar en las sesiones de la Sala que integra; así como, expresar las razones de su voto singular o discrepante.”

⁷ En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

produce o genera, asegurando, a su titular, la libre disposición de las mismas, permitiéndole ejercer un control en el registro, uso y revelación de los datos que le conciernen" (subrayado agregado).

Asimismo, el Tribunal Constitucional determinó en los Fundamentos 7 y 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00146-2015-PHD/TC, que cuando un trabajador solicita acceder a la información vinculada a su vida laboral, lo hace en ejercicio del derecho de autodeterminación informativa y no de acceso a la información pública:

"(...)

7. Conforme se aprecia del petitorio de la demanda, lo que el actor pretende es acceder a la información que la emplazada custodiaria respecto de su vida laboral desde el mes de enero de 1966 hasta el mes de diciembre de 1992. Siendo así, el asunto litigioso radica en determinar si su entrega resulta atendible o no.

8. Si bien el actor ha invocado como derecho presuntamente afectado el derecho de acceso a la información pública, regulado en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución, este Tribunal estima, en aplicación del principio *iura novit curia*, que el derecho que se habría vulnerado es el de autodeterminación informativa, consagrado en el inciso 6 del artículo 2 de la Carta Magna. Por ello se emitirá pronunciamiento al respecto".

Siendo esto así, se aprecia que el requerimiento no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, sino que constituye el ejercicio del derecho de autodeterminación informativa, previsto en el citado artículo 19 de la Ley de Protección de Datos Personales, por cuanto la información requerida es propia del recurrente y le concierne directamente. Asimismo, el numeral 16 del artículo 33 de la referida norma establece que es función de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, entre otras, conocer, instruir y resolver las reclamaciones formuladas por los titulares de datos personales por la vulneración de los derechos que les conciernen y dictar las medidas cautelares o correctivas que establezca el reglamento.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo N° 1353, este Tribunal no resulta competente para conocer y/o emitir pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión del recurrente, relacionada con el ejercicio del derecho de autodeterminación informativa.

De otro lado, sin perjuicio de lo antes expuesto, la entidad se encuentra directamente obligada para en ejercicio de sus funciones dar la debida atención a la solicitud del recurrente, conforme a la normativa aplicable a dicho supuesto que ha sido expuesta en los párrafos precedentes. En tal sentido, atendiendo a que el numeral 93.1 del artículo 93 de la Ley N° 27444, establece que, cuando un órgano administrativo estime que no es competente para la tramitación o resolución de un asunto, debe remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con conocimiento del administrado; en tal sentido, corresponde remitir el pedido formulado por el recurrente al órgano competente para su conocimiento y fines pertinentes, de acuerdo a su competencia.

Mi voto es declarar **IMPROCEDENTE** por incompetencia el recurso de apelación presentado, debiendo remitirse a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, a efectos de salvaguardar el derecho de acceso del recurrente de acceder a la documentación requerida, sin someterse a las excepciones que impone la Ley de

Transparencia, a efectos de que dicha autoridad ejerza sus facultades y proceda a garantizar la entrega de la documentación requerida, de acuerdo a su competencia.

VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vvm/adhl