



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **Resolución N° 010301382019**

Expediente : 00102-2019-JUS/TTAIP  
Recurrente : **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS**  
Entidad : **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**  
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 9 de abril de 2019

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00102-2019-JUS/TTAIP de fecha 20 de marzo de 2019, interpuesto por **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS**, contra la Constancia de Notificación de fecha 28 de diciembre de 2018, emitida por la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**, mediante la cual denegó su solicitud de acceso a la información presentada el 28 de diciembre de 2018.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 28 de diciembre de 2018, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la Dirección de Pensiones de la Policía Nacional del Perú la copia certificada de la Resolución Jefatural N° 5152-2018-DIVPEN-PNP del 11 de agosto de 2018, mediante la cual, en cumplimiento de un mandato judicial, se otorgó el pago de remuneraciones devengadas al efectivo policial en situación de retiro, Dacio Alfredo Flores Orihuela.

Mediante la Constancia de Notificación de fecha 15 de enero de 2019, notificada en la misma fecha al recurrente, la entidad denegó la referida solicitud de información al considerar que el Documento Nacional de Identidad y el monto de la remuneración devengada de Dacio Alfredo Flores Orihuela, son datos personales, cuya divulgación afecta la intimidad personal del referido efectivo policial.

El 21 de enero de 2019 el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante la Resolución N° 010101292019 de fecha 27 de marzo de 2019, esta instancia solicitó a la entidad<sup>1</sup> el expediente administrativo correspondiente a la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente y la formulación de sus descargos, requerimientos que a la fecha no han sido atendidos.

<sup>1</sup> Notificada el 1 de abril de 2019.

## 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 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM<sup>2</sup>, 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, el numeral 2 del artículo 5° de la Ley de Transparencia señala que las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones, precisando su situación laboral, cargos y nivel remunerativo.

Además, el numeral 3 del artículo 25° de la referida norma señala que todas las entidades de la Administración Pública publicarán trimestralmente la información de su personal, especificando el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no.

### 2.1 Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si la información solicitada contiene datos personales protegidos por el numeral 5° del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

### 2.2 Evaluación

Conforme al Principio de Publicidad contemplado en el artículo 3° de la Ley de Transparencia, toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado 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 haya creado, obtenido o que se encuentre en su posesión o bajo su control, la Administración Pública tiene la obligación de brindar una *"motivación cualificada"*, como señaló el Tribunal Constitucional en el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

<sup>2</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

*“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 nuestro).*

**a) Respecto al monto de remuneraciones devengadas contenido en la Resolución Jefatural N° 5152-2018-DIVPEN-PNP.-**

De la revisión de autos se observa que la entidad denegó el acceso a la Resolución Jefatural N° 5152-2018-DIVPEN-PNP de fecha 11 de agosto de 2018, por considerar que, dado que contiene el monto de la remuneración devengada de Dacio Alfredo Flores Orihuela, este es un dato personal y su divulgación afecta la intimidad.

Por su parte, el recurrente señaló que el referido dato personal tiene carácter público, asimismo indicó que la entidad no ha justificado cómo la divulgación de dicho dato afectaría la intimidad del efectivo policial en situación de retiro, Dacio Alfredo Flores Orihuela.

Asimismo, precisó que el documento solicitado se emite en virtud de una sentencia del Poder Judicial, la cual ordena el pago de remuneraciones conforme al Decreto Supremo N° 213-90-EF y en concordancia con el artículo 39° del Decreto Ley N° 19846, Ley de Pensiones Militar y Policial.

Finalmente señaló que previamente ha solicitado resoluciones similares sobre otros efectivos policiales, las cuales fueron entregadas sin ningún tipo de oposición.

Sobre el particular, el numeral 2 de artículo 5° de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública deben publicar en sus portales de internet “[...] *las partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones [...]*”.

Asimismo, el literal m. del artículo 8° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>3</sup>, establece que las entidades de la Administración Pública deben publicar en su Portal de Transparencia *“información detallada sobre todos los montos percibidos por las personas al servicio del Estado, identificando a las mismas, independientemente de la denominación que reciban aquellos o el régimen jurídico que los regule.”*

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*

<sup>3</sup> En adelante, el Reglamento de la Ley de Transparencia.

*servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos”, 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 nuestro)*

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 nuestro)

Cabe añadir que el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 28 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04407-2007-PHD, indicó que “[...] la publicación periódica, detallada y completa de los ingresos y rentas de los funcionarios y servidores públicos es uno de los mecanismos más efectivos de prevención de la lucha contra la corrupción.” (subrayado nuestro)

Y, en ese sentido, el Colegiado agregó en el Fundamento 21 de la referida sentencia que: “[...] en lo relativo a la **difusión de todos aquellos bienes e ingresos provenientes del sector público, no se afectaría el derecho constitucional a la intimidad personal**”. (énfasis nuestro)

Respecto al término devengado, cabe señalar que conforme a la Real Academia Española, la palabra “devengado”, se define como “*Adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título.*”<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta las normas y jurisprudencia glosada anteriormente, se colige que la remuneración del personal que presta servicios en la Administración Pública constituye información de carácter público.

En el caso analizado, en tanto, una remuneración devengada es una retribución pública percibida por un servidor de la Administración Pública por razón de su trabajo, tendrá también carácter público.

**b) Respecto al número del Documento Nacional de Identidad contenido en la Resolución Jefatural N° 5152-2018-DIVPEN-PNP.-**

Con relación a la naturaleza de la información correspondiente al número del Documento Nacional de Identidad, 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 nuestro).

Asimismo, el artículo 2° del Reglamento de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, aprobado mediante el Decreto Supremo N°

<sup>4</sup> Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario, actualización 2018. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=DbVCUjJ>. Consulta realizada el 9 de abril de 2019.



Asimismo, el artículo 84° del Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-98-PCM, establece que el Documento Nacional de Identidad (DNI) debe utilizarse para:

“a) Los casos en que la persona requiera acreditar su identidad. [...]”

En esa línea, en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05356-2016-PHD/TC, el Tribunal Constitucional determinó sobre el DNI lo siguiente:

“12. En tal sentido, es este el documento a través del cual se determina la identidad de cada ciudadano en nuestro sistema jurídico, por lo que no solo es un instrumento que permite identificar a la persona, sino que también le facilita realizar actividades en ejercicio de sus derechos civiles y políticos consagrados por la Constitución Política de Perú (generación de actos jurídicos diversos, así como el ejercicio del derechos al sufragio, por ejemplo).” (sic) (subrayado nuestro)

Por lo antes mencionado, se observa que el número del Documento Nacional de Identidad, también llamado “código único de identificación”, tiene naturaleza pública en tanto es un requisito necesario para identificarse a fin de lograr la decisión de la autoridad administrativa respecto del pago de las remuneraciones devengadas.

Ahora bien, teniendo en cuenta ello, cabe precisar que en tanto la identificación de Dacio Alfredo Flores Orihuela a través de su “código único de identificación” es un requisito para la adopción de una decisión administrativa, como es el otorgamiento de fondos públicos, dicha identificación tiene carácter público, como precisa el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-PHD/TC:

“3. El tener acceso a los datos relativos al manejo de la res pública resulta esencial para que exista una opinión pública verdaderamente libre que pueda fiscalizar adecuadamente la conducta de los gobernantes. O como ya se ha expresado por este Tribunal, es consustancial al régimen democrático, que reposa en la soberanía del pueblo y el respeto de la dignidad de la personas. Sin la efectiva vigencia de este derecho, no solo puede verse afectado el proyecto de vida o el interés individual de la persona a quien se le denegó la información, sino a la sociedad en su conjunto, puesto que no tendría forma de ejercer la fiscalización de la actividad administrativa del Estado. Con ello se pone de manifiesto de manera más clara aun la interrelación del interés individual y el interés social, tan propio de los derechos fundamentales. Por eso se ha llegado a decir –no en términos de legitimidad desde luego– que “Cuando se le impide a un ciudadano el ejercicio de un derecho fundamental, la comunidad entera resulta afectada” [HÄBERLE, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima; Fondo editorial de la PUCP. p. 64.]” (subrayado nuestro)

Asimismo, en el Fundamento 28 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4407-2007-PHD/TC, dicho colegiado indicó que:

“[...] uno de los mecanismos más efectivos de prevención de la lucha contra la corrupción es la publicación periódica, detallada y completa de los ingresos”

y rentas de los funcionarios y servidores públicos, ya que, al estar disponible dicha información, los incentivos para malversar los fondos públicos disminuirían considerablemente ante la amenaza de ser descubierto; ya no solamente por las autoridades gubernamentales encargadas de procesar, almacenar y fiscalizar dicha información, o por las autoridades jurisdiccionales correspondientes; sino por cualquier persona interesada en obtener dicha información". (subrayado nuestro)

En tal sentido, en tanto las decisiones administrativas sobre el manejo de los fondos públicos tiene un interés individual y social al permitir la fiscalización ciudadana y el combate de la corrupción, la información que sustenta dichas decisiones tendrá también carácter público.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que el número del Documento Nacional de Identidad es un dato personal contenido en una norma, esto es, la mencionada Resolución Jefatural N° 5152-2018-DIVPEN-PNP de fecha 11 de agosto de 2018.

Al respecto, el artículo 51° de la Constitución Política del Perú señala que la "publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado" (subrayado nuestro). En esta línea, en el Fundamento 61 de la sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional indicó que las resoluciones son normas dentro de la pirámide normativa nacional y se ubican en la Cuarta categoría. Así:

**"Cuarta categoría**

Las resoluciones.

1er. grado:

*Las resoluciones ministeriales, las resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, etc.).*

2do. y demás grados descendentes:

Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional." (subrayado nuestro)

Igualmente, en el Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00021-2010-AI/TC, dicho colegiado señaló lo siguiente:

"14. Con tal propósito, el Tribunal recuerda que en diversas oportunidades ha expresado la importancia para la democracia constitucional del cumplimiento del principio de publicidad de las normas. Así, hemos afirmado que "detrás de la exigencia constitucional de la publicación de las normas se encuentra el principio constitucional de la publicidad, que es un principio nuclear de la configuración de nuestro Estado como uno `Democrático de Derecho` (...)". Y lo es, al menos desde un doble punto de vista.

a) Por un lado, porque es servicial al principio de seguridad jurídica: "la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano está directamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de éstos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las

*normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas” (STC 2050-2002-AA/TC, fundamento 24).*

*b) Por otro lado, “la publicidad es requisito básico para la vigencia de las normas”. Ello es así pues a partir “de una interpretación sistemática del artículo 51°, in fine, y del artículo 109° de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no determina su constitución, pues ésta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas. Por lo tanto (...) [u]na ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia” (STC 0021-2003-AI/TC, fundamento 3)” (subrayado nuestro).*

De lo antes mencionado, se concluye que **en este caso en particular**, dado que el “*código único de identificación*” forma parte de un documento público como es el Documento Nacional de Identidad, que además está contenido en una norma como es la Resolución Jefatural N° 5152-2018-DIVPEN-PNP del 11 de agosto de 2018 y que es requisito esencial para la disposición de recursos públicos a favor del ex servidor Dacio Alfredo Flores Orihuela, este tiene carácter público y, en ese sentido, no impide la entrega del documento requerido.

Cabe señalar que de autos se observa que la entidad en la respuesta brindada al recurrente únicamente alegó que la información solicitada contenía datos personales y su divulgación era una invasión a la intimidad personal, sin aportar mayores elementos argumentativos, incumpliendo de este modo la obligación de brindar una motivación cualificada para negar el acceso a la información y desvirtuar la presunción de máxima publicidad que recae sobre toda la información que la Administración Pública posee, genera o tiene en su poder.

Finalmente, de acuerdo al artículo 30° del Reglamento de la Ley de Transparencia, 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.

De conformidad con lo dispuesto 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;

**SE RESUELVE:**

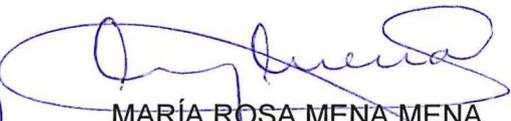
**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS**, contra la Constancia de Notificación de fecha 28 de diciembre de 2018 y; en consecuencia, **ORDENAR** a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ** que entregue la información solicitada por el recurrente.

**Artículo 2.- SOLICITAR** a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información a **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS**.

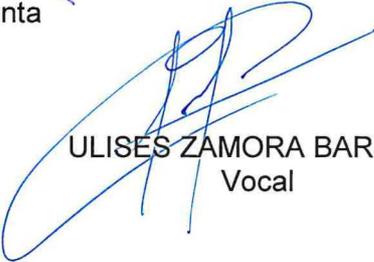
**Artículo 3.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente Resolución a **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS** y a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ** de conformidad con lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16° de la norma señalada en el artículo precedente.

**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).

  
MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal Presidenta

  
PEDRO CHILET PAZ  
Vocal

  
ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal

