



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010304012019

Expediente : 00121-2018-JUS/TTAIP
Impugnante : **JUSTINO ALANOCA LLANOS**
Entidad : **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 24 de julio de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00121-2018-JUS/TTAIP de fecha 7 de mayo de 2018, interpuesto por el ciudadano **JUSTINO ALANOCA LLANOS** contra la Carta N° 756-2018-MML/SGC-FREI, que contiene el Memorandum N° 2018-04-304-MML/GF-SC, notificados a través del correo electrónico de fecha 30 de abril de 2018, mediante los cuales la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente el 23 de abril de 2018.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de abril de 2018, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad la copia de la carpeta DATA del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF de la entidad.

Mediante la Carta N° 756-2018-MML/SGC-FREI, que contiene el Memorandum N° 2018-04-304-MML/GF-SC, notificados a través del correo electrónico de fecha 30 de abril de 2018, la entidad denegó la referida solicitud de acceso a la información pública por considerar que lo requerido constituye información protegida por el derecho de autor y la elaboración del Proyecto SIAF corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas. Añadió que dicho organismo lo dispone o entrega a las entidades del sector público, en ese sentido, la entidad es responsable del aplicativo antes referido, siendo de uso exclusivo, por lo que no puede ser divulgado o entregado a cualquier persona natural o jurídica, en tal sentido, agrega la entidad quien requiera dicha información tendrá que solicitarla directamente al Ministerio de Economía y Finanzas.

Con fecha 7 de mayo de 2018 el recurrente interpuso recurso de apelación contra la referida carta, por considerar que la información solicitada es de acceso público, debido a que el SIAF instalado en la Municipalidad lo utiliza el personal de Contabilidad, Presupuesto, Tesorería y otras oficinas, las cuales son remuneradas por la entidad, además de usar equipos informáticos y servicios de conectividad de la entidad

Con fecha 24 de julio de 2019, la entidad presentó sus descargos¹ respecto del recurso de apelación presentado por el recurrente, ratificando los fundamentos expuestos en la denegatoria a la solicitud de acceso a la información.

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 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM² 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.

El artículo 13° del mismo cuerpo legal modificado por el 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 Intereses³ precisa que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones contempladas como información secreta, reservada y confidencial en los artículos 15°, 16° y 17° de la referida ley, respectivamente. Asimismo, el artículo 18° de la norma antes aludida establece que las mencionadas excepciones son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben interpretarse de manera restrictiva.

Adicionalmente, el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1353 establece que, los sectores vinculados a las excepciones establecidas en los artículos 15°, 16° y 17° de la Ley de Transparencia elaboran, de forma conjunta con la Autoridad, lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información que se considere confidencial, secreta o reservada. Dichos lineamientos son aprobados a través de Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro de Economía y Finanzas.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se considera confidencial conforme la excepción comprendida en el numeral 6 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

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*

¹ Descargo solicitado mediante Resolución N° 010103862019.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

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 ese mismo sentido, los artículos 15°, 16° y 17° del mismo cuerpo legal son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, siendo uno de ellos el artículo 17° el cual se refiere a la información confidencial.

Dentro de estas excepciones, encontramos la dispuesta en el numeral 6 del artículo 17° de la Ley de Transparencia, que establece como información confidencial aquellas materias cuyo acceso está expresamente exceptuado por la Constitución Política del Perú o por una ley aprobada por el Congreso de la República.

En esa línea, el Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP)⁴, es un sistema de registros únicos del uso de los recursos públicos, el cual constituye una herramienta informática de gestión que, al usarlo de forma oportuna, afianza la solidez y fluidez de los registros vinculados a la ejecución de ingresos y gastos públicos. Siendo esto así, todos los datos que se registran en el SIAF son transferidos al Ministerio de Economía y Finanzas, y su objetivo es mejorar la gestión financiera obteniendo así la transparencia de los recursos públicos con una orientación basada en resultados.

Al respecto, el numeral 6.1 del artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1436, "Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público"⁵, establece que:

"La Administración Financiera del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, está conformada por: 1. El Sistema Nacional de Presupuesto Público. 2. El Sistema Nacional de Tesorería. 3. El Sistema Nacional de Endeudamiento Público. 4. El Sistema Nacional de Contabilidad. 5. El Sistema Nacional de Abastecimiento. 6. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. 7. La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos".

En relación al SIAF, el artículo 23° del referido cuerpo normativo, lo define como: *"sistema informático de uso obligatorio por parte de las entidades del Sector Público, según determine cada ente rector de los sistemas administrativos integrantes de la Administración Financiera del Sector Público mediante resolución directoral. tiene la finalidad de brindar soporte a todos los procesos y procedimientos de la Administración Financiera del Sector Público, garantizando la integración de la información que administra".*

En ese sentido, el SIAF constituye el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la Administración Financiera del Sector Público, cuya finalidad es transparentar las finanzas públicas para un adecuado manejo de los recursos económicos del Estado.

⁴ En adelante, SIAF.

⁵ En adelante, Decreto Legislativo N° 1436.

Ahora bien, en atención a la Carpeta Data del SIAF, podemos indicar que es una carpeta donde se graba toda la información que se registra en el SIAF; tanto presupuestal, como administrativo y contable.

En consecuencia, se advierte que la entidad para el ejercicio de sus funciones tiene acceso al SIAF, en tal sentido, posee la información que es materia de la solicitud del recurrente, con independencia de que dicho sistema haya sido diseñado por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

De otro lado, es importante señalar que el SIAF de cada entidad maneja el Módulo de Control de Planilla de Pagos en el cual se registra datos personales de los trabajadores como son: la fecha de nacimiento, estado civil, cuenta bancaria, códigos de cuenta interbancaria (CCI), dirección domiciliaria y electrónica, teléfono fijo, teléfono celular y de ser el caso descuentos judiciales o de otra índole personal.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, respecto a la reserva de determinada información de la planilla de pagos, ha señalado que ciertos aspectos o montos contenidos en las planillas de pago, sí pueden restringirse, como es el caso de las deudas contraídas, aportes y descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones⁶.

Por otro lado, el numeral 4 del artículo 2° de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁷, 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"* y agrega el numeral 4 del artículo 2° del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, 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."*

Teniendo en cuenta ello, se concluye que únicamente se podrá restringir aquella información sobre las personas naturales que las identifica o las hace identificables cuya divulgación afecta su intimidad personal o familiar, debiendo evaluarse en cada caso en concreto.

Al respecto, de acuerdo a Rubio, el objeto de protección del derecho a la intimidad *"[...] tendrá por misión el tutelar, no únicamente la reserva de la persona en cuanto ser psicofísico, sino también la de sus comunicaciones, la de sus relaciones afectivas más cercanas y profundas, y la de su hogar, esto es, del lugar donde se desarrolla su vida íntima, el espacio en el q se desenvuelve su existencia privada"*⁸. (subrayado nuestro)

Por otro lado, Landa afirma que la intimidad es un derecho que tutela el ámbito de retiro, de recogimiento y de soledad de la persona, el que es necesario para

⁶ Sentencia recaída en el Expediente N° 05982-2009-PHD/TC. Caso Elmer Jesús Gurreonero Tello. Lima, fundamento 12.

⁷ En adelante, Ley N° 29733.

⁸ RUBIO CORREA, Marcial. *"Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución"*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011. Página 338.

que realice su personalidad, y que abarca hechos personales que no desea que sean conocidos⁹.

En relación a los alcances de este derecho, Landa explica que comprende dos atributos subjetivos: uno negativo, que consiste en “[...] *excluir del conocimiento de terceros aquellos actos, hechos o ámbitos reservados a nuestra propia persona, en los cuales –estando solos o con nuestro entorno más cercano– desarrollamos libremente nuestra personalidad*”¹⁰ y otro positivo que permite “[...] *controlar qué aspectos de nuestra privacidad o intimidad pueden ser objeto de conocimiento por parte de los demás, así como la forma en que la misma es expuesta y los límites de dicha exposición, ya que en tanto titulares del derecho, somos los autorizados a establecer qué se difunde o hace de conocimiento de terceros y qué no*”.¹¹

En relación a la dimensión positiva del derecho a la intimidad, el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento 22 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03485-2012-AA/TC que:

“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 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.

En el ejercicio del atributo positivo del derecho a la intimidad, se aprecia, entonces, que un ser humano tiene la capacidad de desarrollar y fomentar libremente su personalidad y es en este aspecto en el cual una persona determina libremente qué es su intimidad y qué no, definiendo los linderos de su vida privada.” (subrayado nuestro)

En esa línea, se advierte que algunos aspectos de la información requerida se encuentran protegidos por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, tales como los expresados anteriormente referidos a la fecha de nacimiento, estado civil, cuenta bancaria, códigos de cuenta interbancaria (CCI), dirección domiciliaria y electrónica, teléfono fijo, teléfono, entre otros¹²; en tal sentido, dicha información no puede ser materia del acceso¹³.

⁹ LANDA ARROYO, César. “Derecho a la intimidad personal y familiar”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017. Página 87.

¹⁰ Ídem. Página 89.

¹¹ Íbidem.

Teniendo en cuenta que la interpretación de los artículos en materia de acceso a la información pública se debe realizar de manera restrictiva, incluyendo aquellas contenidas en leyes independientes, como por ejemplo, la normativa correspondiente al derecho de autor, entre otros.

¹³ Al contener datos personales relacionados con el derecho a la intimidad personal.

Por lo tanto, el SIAF fue creado con la finalidad de transparentar las finanzas del sector público; sin embargo, registra información que de acuerdo a ley se encuentra exceptuada del acceso público. Por ello, la entidad deberá verificar la información de carácter público y a su vez garantizar la reserva de la información protegidas por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, considerando que las restricciones al derecho de acceso a la información pública se interpretan de manera restrictiva y merecen ser debidamente fundamentadas.

Finalmente, de conformidad con el artículo 30° 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.

Por los considerandos expuestos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° y en el numeral 1 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353;

SE RESUELVE:

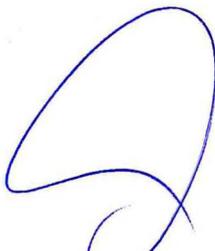
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano **JUSTINO ALANOCA LLANOS**, **REVOCANDO** lo dispuesto por **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** mediante la Carta N° 756-2018-MML/SGC-FREI; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad que entregue la información solicitada por el recurrente en los términos expuestos en la presente resolución, en la forma y modo requerida, previa liquidación y pago del costo de reproducción, de ser el caso.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de dicha información al recurrente **JUSTINO ALANOCA LLANOS**.

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 al ciudadano **JUSTINO ALANOCA LLANOS** y la **MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**, 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



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal Presidenta



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal