



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010305572019

Expediente : 00556-2019-JUS/TTAIP
Impugnante : **FAUSTIN SIMON OCHOA ALAVE**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA**
Sumilla : Declara fundado en parte recurso de apelación

Miraflores, 12 de septiembre de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00556-2019-JUS/TTAIP de fecha 1 de agosto de 2019, interpuesto por **FAUSTIN SIMON OCHOA ALAVE** contra la Carta N° 176-2019-SGSG-MDAA de fecha 14 de junio de 2019, emitida por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA**, mediante la cual denegó su solicitud de acceso a información pública presentada con Registro N° 6113 de fecha 12 de junio de 2019.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Mediante solicitud de acceso a la información pública presentada a la Municipalidad Distrital Alto de la Alianza el 12 de junio de 2019, el recurrente solicitó que se le informase sobre las planillas de pago de los trabajadores de dicha entidad¹, desde enero a junio de 2019.

Mediante la Carta N° 176-2019-SGSG-MDAA de fecha 14 de junio de 2019, la entidad indicó, sobre la base de su Informe N° 589-2019-SGP-GA-MDAA, que las planillas de remuneraciones contienen información sobre aspectos protegidos por los derechos a la intimidad y por el de protección de datos personales, como la "(...) *nacionalidad, deducciones de cargo del trabajador por concepto de tributo, número de registro o código de asegurado o afiliado y aportes a los sistemas previsionales, cuotas sindicales, etc.*", por lo que constituyen información confidencial.

Con fecha 24 de junio de 2019 el recurrente presentó su recurso de apelación contra la mencionada carta, sosteniendo que los funcionarios y servidores públicos están sujetos al Principio de Publicidad, por lo que sus ingresos procedentes del sector público son de conocimiento general, lo cual es coherente con la obligación que corresponde a la entidad de divulgar dicha información en su Portal de Transparencia. Añadió que no solicitó las remuneraciones provenientes del sector privado.

¹ De manera textual, solicitó en su pedido de acceso a la información pública lo siguiente: "(...) *copias simples de las planillas únicas de pagos de los trabajadores nombrados, permanentes, repuestos judiciales y contratados en el Régimen 276, 728, 1056 CAS y de los funcionarios F1, F2, F3, F4, F5, contratados con CAS 1056 desde enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio del 2019, ojo de todos los servidores de la M[unicipalidad]*".

Mediante la Resolución N° 010105452019 de fecha 27 de agosto de 2019², se admitió a trámite el recurso de apelación materia de análisis, requiriendo a la entidad la presentación de los descargos correspondientes, los cuales fueron remitidos el 6 de septiembre a través del Oficio N° 210-2019-SGSG-MDAA, al que se adjuntaron los Informes N° 849-2019-SGP-GA-MDAA y 530-2019-SGSG-MDAA, los mismos que reiteraron que no corresponde la entrega al recurrente de la información solicitada.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece que toda persona goza del 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, exceptuando las 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 3° de la Ley de Transparencia, establece que, en virtud del principio de publicidad, toda información que posea el Estado es de acceso ciudadano, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 10° del mismo texto señala que “[l]as 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”.

Entre la información sujeta al principio de publicidad, el numeral 2 del artículo 5° de la Ley de Transparencia señala que las entidades de la Administración Pública deberán publicar en sus portales web “(...) [l]a información presupuestal, que incluya datos sobre (...) partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones (...), con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo” (subrayado añadido).

Asimismo, numeral 3 del artículo 25° de la ley en cuestión añade que las entidades deben difundir de manera oficiosa “(...) [l]a información de su personal, especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean estos nombrados o contratados por un periodo mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no” (subrayado añadido).

Igualmente, el literal m) del artículo 8° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, 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” (subrayado añadido).

Cabe anotar que el artículo 13° de la Ley de Transparencia, modificado por el Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de

² Notificada a la entidad el 2 de septiembre de 2019.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses⁴, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe estar debidamente fundamentada por las excepciones establecidas en dicho cuerpo normativo, y el artículo 5° de su reglamento, prevé que toda denegatoria debe exponer las razones de hecho que la justifican.

Respecto a las excepciones previstas al derecho de acceso a la información pública, el artículo 18° de la Ley de Transparencia establece que las causales de excepción contempladas en su cuerpo normativo son las únicas habilitadas para limitar dicho derecho, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva, debido a que se trata de una intervención a un derecho fundamental.

En este marco, el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia establece que "[e]l derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: (...) [l]a información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal o familiar (...)".

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada se encuentra incurso en la causal de excepción del numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia y, consecuentemente, tiene carácter confidencial.

2.2 Evaluación de la materia

a) En relación a la entrega de la información requerida

En concordancia con lo dispuesto por las normas invocadas, toda información que posean las entidades públicas, en cualquier formato y grafía, es de acceso público para las personas, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC, que "(...) de acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla; y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (...), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas" (subrayado añadido).

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 Jurídico 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

"Al no haberse fundamentado aunque sea mínimamente, las razones por las cuales el derecho a la privacidad de don Humberto Elías Rossi Salinas

⁴ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

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).

Además, en caso un documento contenga cierta información protegida por las excepciones de los artículos 15°, 16° y 17° de la Ley de Transparencia, esta debe separarse o tacharse, a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, conforme al artículo 19° de la Ley de Transparencia, que establece que "[e]n caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento".

Con respecto al presente caso, el recurrente ha solicitado las planillas de pago de funcionarios y servidores públicos de la entidad. Sobre el particular, el inciso f) del artículo 6° del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad⁵ indica que es una función de la Subgerencia de Personal "[c]onducir y controlar el proceso de elaboración de planillas de pago de trabajadores y pensionistas", apreciándose que se trata de información bajo poder de la institución.

En relación a información relativa a remuneraciones de los funcionarios públicos, los artículos 40° y 41° de la Constitución Política del Perú⁶ establecen lo siguiente:

"Artículo 40°. - (...) Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

Artículo 41°. - Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. (...)" (subrayado nuestro).

Respecto a estos artículos de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado en los Fundamentos Jurídicos 15 y 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC que "(...) establecen una serie de normas relativas a la publicidad de los ingresos que perciben los servidores del Estado, sean civiles, militares o policías. (...)", concluyendo que, "[l]as 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 añadido).

Asimismo, en el Fundamento Jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03864-2010-PHD/TC, dicho colegiado evaluó el acceso a la relación de sueldos, dietas y viáticos del

⁵ Disponible en: <http://www.munialtoalianza.gob.pe/Inicio/detalle/m12>.

⁶ En adelante, la Constitución.

alcalde, funcionarios, empleadores, obreros y del personal contratado por Servicios No Personales y sostuvo 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 añadido).

Por su parte, el numeral 2 del artículo 5° y el numeral 3 del artículo 25° de la Ley de Transparencia, así como el literal m) del artículo 8° de su reglamento, establecen que todas las entidades de la Administración Pública deben difundir de manera proactiva los montos detallados de las remuneraciones percibidas por el personal a su servicio, en tanto están sujetos al principio de publicidad.

De lo expuesto, corresponde que la entidad entregue copia de la información relativa a los montos percibidos por los trabajadores de la entidad, contenida sus planillas de pago, de conformidad con la solicitud presentada por el recurrente.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional también ha señalado en el Fundamento Jurídico 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05982-2009-PHD/TC que las deudas contraídas, aportes y descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones, constituye información protegida por el derecho a la intimidad:

"En consecuencia, la protección de la intimidad implica excluir a terceros extraños el acceso a información relacionada con la vida privada de una persona, lo que incluye la información referida a deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador consignados en la planilla de pago. Y es que no pasa inadvertido para este Tribunal que las afectaciones voluntarias e involuntarias a las remuneraciones de los trabajadores, y subsecuentemente su consignación en las planillas de pago, casi siempre y en todos los casos están originadas en necesidades de urgencia acaecidas en el seno familiar, las que por ningún motivo y bajo ningún concepto pueden estar al conocimiento de cualquier ciudadano, e inclusive de parientes (como en el caso de autos), puesto que atañen a asuntos vinculados íntimamente con el entorno personal y/o familiar cercano y con el desarrollo personal de sus miembros, las que al quedar descubiertos podrían ocasionar daños irreparables en el honor y la buena reputación. Por ello, corresponde ratificar lo establecido por este Colegiado en cuanto "(...) en lo que respecta a la información sobre las boletas de pago (...), cabe precisar que dicha información se encuentra enmarcada dentro de la excepción establecida en el artículo 15-B de la Ley N.º 27806, en tanto los detalles contenidos en las boletas de pago atañen, prima facie, a la esfera privada (...)" (Cfr. STC N.º 00330-2009-PHD/TC, fundamento 7). En tal sentido, el emplazado no se encuentra en la obligación de otorgar la información solicitada por el recurrente, de modo que al haberse negado justificadamente a ello, no ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública; por este motivo, la demanda también debe ser desestimada" (subrayado añadido).

Asimismo, dicho criterio fue reiterado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03808-2010-PHD/TC:

"Que a juicio de este Colegiado la información relativa a las aportaciones a EsSalud correspondientes a don Hernán Gonzalo Barboza González durante su tiempo de servicios ante la Policía Nacional del Perú, es información referida a su intimidad, pues se trata de información vinculada a su remuneración, contenida en sus boletas de pago, habiendo este Tribunal ya señalado que "los detalles contenidos en las boletas de pago atañen, prima facie, a la esfera privada del funcionario público" (Expediente N° 00330-2009-PHD/TC, fundamento 7). Se trata, pues, de información de carácter personal de don Hernán Gonzalo Barboza González, sobre la que tiene derecho a controlar su uso y revelación, en virtud del derecho a la autodeterminación informativa (Cfr. Expediente N° 4739-2007-PHD/TC, fundamento 3), por lo que no se encuentra dentro del campo del derecho de acceso a la información pública, conforme a la excepción señalada por el citado inciso 5 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública" (subrayado añadido).

De lo expuesto, las deducciones efectuadas, el número de registro o código de asegurado o afiliado, aportes a sistemas previsionales, cuotas sindicales, deudas contraídas, préstamos obtenidos, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores es información protegida por la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia, por lo que no procede su entrega al recurrente, debiendo ser segregada o tachada respecto a la información de acceso público contenida en las planillas de pago, conforme al artículo 19° de la referida norma, previo pago de los costos de reproducción de ser el caso.

Por otro lado, la entidad ha señalado que las planillas de pago solicitadas contienen la nacionalidad de los trabajadores de la entidad. Al respecto, se debe advertir que se trata de un dato personal de naturaleza sensible. Según el inciso 6 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, toda persona tiene derecho a "(...) *que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afectan la intimidad personal y familiar*"⁷, disposición que, de acuerdo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, reconoce el derecho a la protección de datos personales, que "(...) *garantiza la facultad de todo individuo de poder preservarla [la vida privada] controlando el registro, uso y revelación de los datos que le conciernen*"⁸.

A manera de desarrollo constitucional, el numeral 4 del artículo 2° de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por Ley N° 29733⁹, 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*", mientras que el numeral 5 del artículo 2° del mismo cuerpo normativo establece que los datos sensibles son "[d]atos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos

⁷ Siguiendo al artículo 17° numeral 6 de la Ley de Transparencia, una excepción no solo puede estar contemplada en una ley del Congreso, sino también en un precepto constitucional (como puede ser el artículo 2° numeral 6, que reconoce el derecho a la protección de datos personales).

⁸ "Artículo 2 de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales. - Definiciones

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...) 4. Datos personales: Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados".

⁹ En adelante, Ley de Datos Personales.

económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual" (subrayado añadido).

Citando a Peyrano, Castro ha señalado que una característica de los datos sensibles consiste en su potencial utilización para realizar prácticas discriminatorias, definiéndolos como "(...) *todos aquellos datos personales que, por sus connotaciones en el medio social, tengan, en el caso concreto, la aptitud de generar (...) actuaciones o conductas de carácter discriminatorio*"¹⁰.

Por lo expuesto, la nacionalidad, al tratarse de una información sobre el origen racial y étnico de un trabajador que puede motivar actos discriminatorios, ostenta la condición de dato sensible.

No obstante, es relevante indicar que los ciudadanos tienen derecho a supervisar el desempeño de sus autoridades. De acuerdo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 8 de su sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-HD/TC, "[u]no de los elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho es la capacidad fiscalizadora por parte de la población, a fin de controlar a los funcionarios y servidores públicos. Esta idea central o nuclear del sistema democrático viene aparejada con el principio de publicidad (...)".

En ese sentido, cuando la nacionalidad sea un requisito para acceder a un cargo público, dicho dato es de acceso ciudadano, en tanto se relaciona directamente a la aptitud de los servidores públicos para ejercer una determinada función pública, debiendo prevalecer su divulgación. Con respecto al presente caso, corresponde que la entidad entregue el dato de la nacionalidad, contenida en las planillas de pago, solo en los casos de los trabajadores que desempeñan puestos respecto de las cuales la nacionalidad es un requisito por cumplir.

Por último, en caso las planillas de pago requeridas contengan otros datos personales, como la dirección electrónica personal, el número de teléfono personal o la dirección domiciliaria de los trabajadores de la entidad, que no evidencien la idoneidad de éstos para ocupar un cargo público o para brindar un servicio al Estado, también debe tacharse.

b) En relación a la pretensión de nulidad

Según el recurrente, la Carta N° 176-2019-SGSG-MDAA ostenta vicios de nulidad por contravenir el derecho de acceso a la información pública, contemplado en la Ley de Transparencia.

Sobre el particular, se evidencia que este argumento corresponde a su pretensión de que se revoque la decisión de la entidad, por lo que, habiendo resuelto la impugnación, no corresponde que este colegiado emita pronunciamiento sobre este extremo.

Por último, sobre el pedido del recurrente de que este colegiado sancione las posibles infracciones administrativas cometidas en la tramitación de su solicitud, se debe indicar que, en virtud del artículo 30° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por

¹⁰ CASTRO, Karin. "El derecho fundamental a la protección de datos personales: aportes para su desarrollo en el Perú". *Ius Et Veritas*. Lima, año 18, número 37, 2008, p. 264.

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 contrarias a las normas de transparencia y acceso a la información pública, y no esta instancia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° y el numeral 1 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353;

SE RESUELVE:

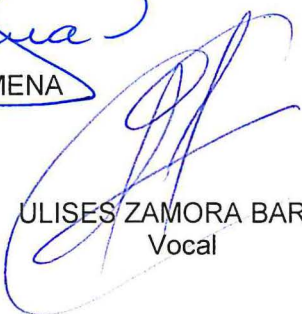
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO en parte el recurso de apelación presentado por **FAUSTIN SIMON OCHOA ALAVE** contra la Carta N° 176-2019-SGSG-MDAA, emitida por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA**; y, en consecuencia, **ORDENAR** a esta entidad la entrega de las planillas de pago de todos sus trabajadores, correspondiente a los meses de enero a junio de 2019, debiendo tachar únicamente las deducciones de cargo del trabajador por concepto de tributos, número de registro o código de asegurado o afiliado, aportes a los sistemas previsionales, cuotas sindicales y todo tipo de afectaciones a la remuneración de los trabajadores; y, respecto a otros datos personales, como la nacionalidad, debe tacharse únicamente en los casos en que no sea un requisito para acceder a un cargo público o para prestar un servicio al Estado.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por 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 **FAUSTIN SIMON OCHOA ALAVE** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA**, 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).

	 MARÍA ROSA MENA MENA Vocal Presidenta	
PEDRO CHILET PAZ Vocal		ULISES ZAMORA BARBOZA Vocal