



# Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

## Resolución N° 010305812019

Expediente : 00689-2019-JUS/TTAIP  
Impugnante : RAYNER RAYA ZAVALETA  
Entidad : INSTITUTO NACIONAL DE SALUD MENTAL "HONORIO DELGADO – HIDEYO NOGUCHI"  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 25 de setiembre de 2019

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00689-2019-JUS/TTAIP de fecha 6 de setiembre de 2019, interpuesto por **RAYNER RAYA ZAVALETA** contra el Memorando N° 071-2019-OE/INSM "HD-HN" de fecha 8 de agosto de 2019, mediante el cual el **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD MENTAL "HONORIO DELGADO – HIDEYO NOGUCHI"**<sup>1</sup> denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada el 1 de agosto de 2019.

### CONSIDERANDO:

#### I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de agosto de 2019, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad que se le remita vía correo electrónico la Constancia de Pago de Haberes de diciembre del año 1999 y enero del año 2000 del servidor Fredy Walter Valverde Chauca, que tiene el cargo de trabajador de servicios.

Mediante Oficio N° 08-2019-Saip-OCOM/INSM"HD-HN", de fecha 9 de agosto de 2019, la entidad adjuntó el Memorando N° 071-2019-OE/INSM "HD-HN" de fecha 8 de agosto de 2019, en el cual se denegó la solicitud de información del recurrente, invocando el numeral 5 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>2</sup>.

Con fecha 27 de agosto de 2019, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la denegatoria de su solicitud de acceso a la información pública alegando que de conformidad con el numeral 2 del artículo 5° de la Ley de Transparencia la información sobre el personal en general y sus remuneraciones debe ser publicada de forma obligatoria por todas las entidades públicas en sus portales de Internet.

Mediante Resolución N° 010105742019<sup>3</sup> se admitió a trámite el recurso de apelación y se solicitó a la entidad la formulación de sus descargos, requerimiento que fue

<sup>1</sup> En adelante, la entidad.

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

<sup>3</sup> Resolución de fecha 11 de setiembre de 2019, notificada a la entidad el 18 de setiembre del mismo año.

atendido a través del Oficio N° 2091-2019-DG-INSM HD-HN presentado a esta instancia el 24 de setiembre de 2019<sup>4</sup>.

## 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° 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.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia, modificada 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 Intereses<sup>5</sup>, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15° a 17° de la mencionada ley.

En dicha línea, el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia califica como información confidencial, aquella referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 2° de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales<sup>6</sup>, define como datos personales a toda información sobre una persona natural que la identifica, precisando el numeral 5 de dicho artículo que la información sobre ingresos económicos constituye un dato personal sensible.

Finalmente, el primer párrafo del artículo 18° de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15°, 16° y 17° del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

### 2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información requerida se encuentra protegida por la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

### 2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en

<sup>4</sup> Es preciso señalar que la entidad únicamente remitió el expediente administrativo, sin que se haya formulado descargo alguno.

<sup>5</sup> En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

<sup>6</sup> En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

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”*

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 la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-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”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya 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 el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los considerandos 89 a 91 de la sentencia recaída en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de fecha 16 de setiembre de 2006, ha establecido que las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública pueden resultar legítimas siempre que cumplan los siguientes requisitos:

*“En primer término, deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. (...)*

*En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.*

*Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”.*

En la misma línea, conforme al Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, para que la limitación del derecho de acceso a la información pública sea válida es necesario que el Estado acredite la existencia de un “apremiante interés público” o la presencia de “un bien, principio o valor constitucionalmente relevante” que quedaría afectado con la difusión de la información:

*“Evidentemente, no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales; de manera que si a través de una ley se limita el ejercicio de un derecho fundamental, tal restricción necesariamente debe sustentarse en un fin constitucionalmente valioso, además de presentarse como una medida estrictamente necesaria y adecuada para conseguir lo que se persigue alcanzar” (subrayado agregado).*

Conforme a la doctrina desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional, sin embargo, para limitar el derecho de acceso a la información pública no es suficiente con examinar si la difusión de la información afecta un interés público apremiante o un bien constitucional, sino que es preciso efectuar un examen de proporcionalidad respecto a si la protección de dicho interés público justifica la restricción al conocimiento de la información. En la misma línea, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, ha incorporado dicho examen de proporcionalidad en su artículo 44°, cuando prescribe que: “Ninguna autoridad pública puede negarse a (...) la divulgación de un documento, de conformidad con las excepciones contenidas en el Artículo 41, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información”. Del mismo modo, el artículo 104° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México ha previsto el examen de proporcionalidad del siguiente modo: “En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: (...) II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio”.

El principio de proporcionalidad, como método para determinar si la restricción a un derecho fundamental resulta válida, exige pues no solo que la medida de restricción se sustente en la protección de otro bien constitucional o interés público relevante, sino que es preciso que se evalúe:

- a) Si la medida adoptada (restricción de la información) es idónea (conducente) para proteger dicho interés público (test de idoneidad),
- b) Si es necesaria, en el sentido de que no existan otros medios de lograr dicho fin que, a su vez, sean menos lesivos para el derecho de acceso a la información pública (test de necesidad); y
- c) Ponderada, esto es, que el grado de satisfacción del bien perseguido resulta ser mayor que el grado de intervención sobre el derecho fundamental afectado (test de proporcionalidad en sentido estricto)<sup>7</sup>.

Al requerir un análisis de ponderación entre el bien protegido por la medida restrictiva de la información y el derecho de acceso a la información pública, la Corte Interamericana y el Tribunal Constitucional exigen no solo apreciar la lesión que se podría causar sobre la intimidad u otros bien constitucionales relevantes (prueba del daño), sino que impone observar el interés público que subyace a la difusión de la información (prueba del interés público), en la medida que el derecho de acceso a la información pública no solo puede servir al interés de un individuo, sino que puede tener enorme relevancia para la formación de la opinión pública, para la participación política de los ciudadanos, así como para la fiscalización y escrutinio ciudadano sobre la correcta administración de la cosa pública, por lo que adquiere incluso la categoría de una "libertad preferida"<sup>8</sup>.

En dicho contexto, la entidad ha alegado que la información contenida en las constancias de pago de haberes del servidor público indicado en la solicitud de acceso a la información pública tiene carácter confidencial por tratarse de información personal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

Al respecto es preciso indicar que el numeral 5 del artículo 2° de la Ley de Protección de Datos Personales, establece como dato personal los "*ingresos económicos*". En esa línea, el Tribunal Constitucional en el segundo párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01839-2012-PHD/TC refiere que los ingresos económicos forman parte del derecho a la vida privada, al señalar lo siguiente: "La garantía de protección que ofrece el derecho a la vida privada abarca aquellos aspectos cuya eventual difusión implica un riesgo para la tranquilidad, integridad y seguridad personal y familiar, como lo puede ser la información relacionada (...) de ingresos económicos (...)". (subrayado agregado).

De modo mucho más específico, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC ha establecido que la

<sup>7</sup> Sobre los pasos del test de proporcionalidad pueden verse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: STC 0045-2004-AI/TC, 0007-2006-PI/TC, 579-2008-PA/TC, entre otras.

<sup>8</sup> Así lo ha señalado en el Fundamento 11 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC: "*Por consiguiente, al igual que lo afirmado respecto de las libertades de información y expresión, a juicio del Tribunal, cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública contribuye a la formación de una opinión pública, libre e informada, éste tiene la condición de libertad preferida. Esta condición del derecho de acceso a la información no quiere decir que al interior de la Constitución exista un orden jerárquico entre los derechos fundamentales que ella reconoce, en la cúspide del cual se encuentre o pueda encontrarse el derecho de acceso a la información u otros derechos que cuentan igualmente con idéntica condición. Y, en ese sentido, que una colisión de éste con otros derechos fundamentales se resuelva en abstracto, haciendo prevalecer al que tiene la condición de libertad preferida. Evidentemente ello no es así. Todos los derechos constitucionales tienen, formalmente, la misma jerarquía, por ser derechos constitucionales. De ahí que ante una colisión entre ellos, la solución del problema no consiste en hacer prevalecer unos sobre otros, sino en resolverlos mediante la técnica de la ponderación y el principio de concordancia práctica.*

*No obstante, tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad preferida, esta condición impone que el control sobre las normas y actos que incidan sobre ella no sólo se encuentren sujetos a un control jurisdiccional más intenso, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino, además, que en ese control tenga que considerarse que tales actos o normas que sobre él inciden carecen, prima facie, de la presunción de constitucionalidad".*

información consignada en la planilla de pagos relativa a las afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores tiene el carácter de confidencial al involucrar la intimidad personal y familiar: "(...) 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". (subrayado agregado).

Ahora, si bien es cierto existe un interés público significativo en preservar la información de las planillas o boletas de pago de los trabajadores en general, en el caso de los servidores o funcionarios públicos existe también un interés público relevante en conocer el monto de sus remuneraciones, en la medida que el pago de los mismos proviene de recursos del Estado, cuyo adecuado uso debe ser objeto de la máxima divulgación por parte de las entidades.

En dicha línea, el numeral 2 del artículo 5° de la Ley de Transparencia establece que las entidades deben publicar en sus portales institucionales de Internet "La información presupuestal que incluya datos sobre (...) partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones (...)". De igual modo, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional respecto a la entrega de información sobre sueldos, horas extras y demás erogaciones de servidores públicos, en el Fundamento 36 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03994-2012-PHD/TC en el que precisó lo siguiente:

"36. Los pedidos 1, 2, 11, 13, 25, 27, 35 Y 52, referidos a información sobre erogaciones como pasajes, viáticos y consumos debe entregarse siempre que se encuentren referidos a gastos que haya realizado la empresa. En cuanto a los sueldos, horas extras, y demás erogaciones, las copias de los documentos requeridos podrán entregarse siempre que no contengan información vinculada a la esfera privada de los trabajadores, en función de lo previsto en el artículo 17 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública".

En este contexto, corresponde que la entidad entregue la Constancia de Pago de Haberes de diciembre del año 1999 y enero del año 2000 del servidor Fredy Walter Valverde Chauca, tachando en todo caso, aquella información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, al pertenecer a la esfera privada del referido ciudadano; así, de manera ilustrativa podríamos señalar los descuentos que se le efectúan a su remuneración, entre otros datos relativos a su intimidad personal y familiar, que no guardan un interés público relevante en su difusión, a diferencia del monto de la remuneración, el cual constituye un recurso del Estado, cuya publicidad ha sido establecida expresamente por la Ley de Transparencia.

Finalmente, de conformidad con el artículo 35° 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 **RAYNER RAYA ZAVALAETA**, **REVOCANDO** lo dispuesto en el Memorando N° 071-2019-OE/INSM "HD-HN" de fecha 8 de agosto de 2019; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD MENTAL "HONORIO DELGADO – HIDEYO NOGUCHI"**, la entrega de la información pública solicitada por el recurrente, tachando la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, conforme a las consideraciones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD MENTAL "HONORIO DELGADO – HIDEYO NOGUCHI"** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite documentalmente la entrega de dicha información al ciudadano **RAYNER RAYA ZAVALAETA**.

**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 **RAYNER RAYA ZAVALAETA** y al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD MENTAL "HONORIO DELGADO – HIDEYO NOGUCHI"**, 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](http://www.minjus.gob.pe)).



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA  
Vocal Presidenta



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal

vp: uzb

10/10/10

(1)

(2)