



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

PRIMERA SALA

Resolución N° 010309552020

Expediente : 00524-2020-JUS/TTAIP
Recurrente : **CYNTIA LORENA BULNES GOICOCHEA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOCHE**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 3 de diciembre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00524-2020-JUS/TTAIP de fecha 10 de julio de 2020, interpuesto por **CYNTIA LORENA BULNES GOICOCHEA** contra el Oficio N° 57-2020-AIP-MDM notificado vía correo electrónico el 09 de julio del 2020, mediante el cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOCHE** omitió entregar la información requerida con Expediente N° 3343 de fecha 1 de julio de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de julio de 2020 la recurrente solicitó a la entidad lo siguiente “1) Boletas de pago de trabajadores obreros inscritos en la planilla de trabajadores del régimen laboral 728 desde enero de 2015 a la actualidad; 2) Nombres y Apellidos de los trabajadores obreros de planilla 728, especificando su cargo y /o función, y áreas y/o unidades orgánicas donde han venido laborando desde el 2015 a la actualidad; 3) Todos los pactos colectivos celebrados entre la Municipalidad Distrital de Moche y el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche, en el cual se encuentren afiliados los trabajadores obreros inscritos en la planilla de pagos del régimen 728”.

Mediante el correo electrónico del 9 de julio de 2020, la entidad remite el Oficio N° 57-2020-AIP, por el cual a la entidad le remite los Informes N°. 067-2020-QLQS-MDM de la encargada de Archivo y N°. 353-2020-OGRRHH/MDM de la Jefa de Recursos Humanos, siendo que en el primer informe se indica que la recurrente debe ser más explícita en su solicitud, toda vez que por la entidad han pasado un número importante de trabajadores, además de indicarle que la gestión anterior no ha dejado mucha documentación; y en cuanto al segundo informe se indica que respecto a las boletas de pago solicitadas no se le puede entregar a la administrada toda vez que dicha información constituye una información referida a datos personales cuya publicidad constituye una invasión a la intimidad personal y familiar, establecida como una excepción en la Ley de Transparencia, por lo que no puede ser entregada; respecto a los nombres y apellidos de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, refiere que la recurrente se debe apersonar con un CD a la

Oficina de Recursos Humanos para que se brinde dicha información, finalmente respecto a los convenios colectivos solicitados la citada Oficina de Recurso Humanos señala que no cuentan con dicha información, y que puede ser requerida al archivo y/o al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche de Trabajadores de la entidad.

Con fecha 10 de julio de 2020 la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud mediante el Oficio N° 57-2020-AIP-MDM notificado vía correo electrónico el 09 de julio del 2020, señalando respecto a las boletas de pago de los trabajadores obreros inscritos en planilla 728, que su interés es revisar el monto de los beneficios sociales, situación laboral, cargos y nivel remunerativos de los trabajadores, mas no, la violación a la intimidación personal o familiar que supuestamente alega la entidad; en cuanto a la solicitud de los nombres y apellidos de los trabajadores especificando su cargo, función y /o unidades orgánicas donde han venido laborando desde el 2015 hasta la actualidad, la entidad sostiene que debe apersonarme a la Oficina de Recursos Humanos con un CD para brindarle la información, a lo cual señala que se debe de tener presente el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Transparencia que dispone la remisión de información vía correo electrónico, tal como lo ha consignado en su solicitud; finalmente respecto a la solicitud de pactos colectivos celebrados entre la entidad y el Sindicato en el cual se encuentren afiliados los trabajadores obreros inscritos en la planilla de pagos del régimen 728, la entidad le responde que dicha información puede ser requerida al archivo o al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche, sin embargo la entidad está en la obligación de poseer o custodiar dicha información conforme a la normativa de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, por tanto no puede argumentar que no cuenta con dicha información; por tanto considera que las razones de la entidad para denegarle la información solicitada no se encuentra conforme a ley.

Mediante la Resolución N° 010108292020¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos, sin que haya presentado documentación alguna al vencimiento del plazo otorgado.

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, exceptuando las informaciones que afectan la intimidación personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.



Por su parte, 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 por el principio de publicidad 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 de dicho principio.



Así también, el artículo 10 de la citada ley señala 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.

¹ Resolución de fecha 6 de noviembre de 2020, notificada a la entidad el 24 de noviembre de 2020.

² En adelante, Ley de Transparencia.

De otro lado, 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 Intereses³, 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 Personales⁴, 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

Conforme con lo dispuesto por las citadas normas y en aplicación del Principio de Publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación 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"*.

Con relación a los gobiernos locales, el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que *"La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444 (...)"* (subrayado nuestro), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

³ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

⁴ En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

Asimismo, la parte in fine del artículo 118 de la referida ley establece que *“El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia.”* (subrayado nuestro).

Por otro lado, con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“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 nuestro).

Ahora bien, en el caso de autos la recurrente solicitó copias de documentos relacionados a la gestión de personal de la entidad relacionado con boletas de pago, los nombres y apellidos de trabajadores con indicación de su cargo, función y áreas donde laboran desde el año 2015 y los convenios colectivos celebrados con el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche, conforme al detalle de su solicitud.

La entidad en su respuesta ha indicado que la solicitud de la recurrente debe ser más explícita y que la gestión anterior no ha dejado mucha documentación, asimismo refiere que las boletas de pago de los trabajadores obreros del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 no pueden ser entregadas porque contienen información personal y que no se puede entregar conforme a la excepción establecida en la Ley de Transparencia; en cuanto a los nombres y apellidos de los trabajadores obreros los trabajadores obreros del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 con indicación de su cargo y /o función, y áreas y/o unidades orgánicas la entidad indica que la recurrente debe apersonarse a la entidad con un CD; finalmente respecto a los convenios colectivos refiere la Oficina de Recursos Humanos de la entidad que no cuenta con esa información, y que debe solicitarse a Archivo de la entidad o al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche.

En ese contexto, respecto a las boletas de pago de los trabajadores obreros del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 el Tribunal Constitucional ha precisado que les 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 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).

En dicho contexto, la entidad ha alegado que la información contenida en las boletas de pago de los trabajadores 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 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 las boletas de pago de trabajadores obreros inscritos en la planilla de trabajadores del régimen laboral 728 desde enero de 2015 a la actualidad, 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.

En cuanto a los nombres y los apellidos de los trabajadores obreros de planilla 728, especificando su cargo y /o función, y áreas y/o unidades orgánicas donde han venido laborando desde el 2015 a la actualidad, al momento de responder la entidad ha solicitado a la recurrente un CD para brindarle la información, por tanto si cuenta con dicha información; al respecto se debe mencionar que la respuesta brindada respecto a la forma de entrega de la información no se ajusta a ley, tal como lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1011-2008-PHD/TC, al precisar que la información debe ser remitida en la forma requerida por el solicitante:

“A juicio de este Tribunal Constitucional, el petitorio es lo suficientemente claro para que la demandada entienda qué es lo que se ha requerido, pues se ha solicitado documentos referidos a la obra “Ampliación y mejoramiento de agua potable, construcción del sistema de desagüe y planta de tratamiento de aguas residuales en los sectores de Pisonaypata y Lucmos, distrito de Curahuasi, Abancay, Apurímac” en copia simple y no a través de correo electrónico. Por lo tanto, la ausencia de respuesta en los términos requeridos oportunamente por el actor, configura una vulneración al derecho de acceso a la información pública” (subrayado agregado).

Siendo ello así, la respuesta de la entidad en cuanto a este extremo constituye una denegatoria injustificada de la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente, de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia, motivo por el cual es fundado este extremo a efecto de que entregue a la recurrente la información en el formato solicitado, esto es mediante correo electrónico.

En cuanto a los convenios colectivos la Oficina de Recursos Humanos ha señalado que no los posee, y que debe pedirlo al archivo de la entidad o al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de Moche; por tanto su respuesta resulta ambigua, toda vez que si conocía que la información está en poder del Archivo de la entidad debió encausar dicha solicitud a dicha oficina u unidad orgánica de la entidad, de conformidad con el literal a) del artículo 11 de la Ley Transparencia "(...) *Las dependencias de la entidad tienen la obligación de encausar las solicitudes al funcionario encargado (...)*"; siendo ello así, respecto a este extremo la entidad deberá entregar la información solicitada.

En consecuencia, corresponde que la entidad entregue la información solicitada por la recurrente en el formato solicitado (correo electrónico) con el tachado de información relativa a su intimidad personal y familiar, correspondiendo declarar fundado el recurso impugnatorio de la administrada.

Finalmente, de conformidad con el artículo 35 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.

En consecuencia, 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 recaído en el Expediente N° 00524-2020-JUS/TTAIP de fecha 10 de julio de 2020, interpuesto por **CYNTIA LORENA BULNES GOICOCHEA**, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOCHE** que entregue la información pública solicitada por la recurrente, conforme a los considerandos expuestos en la presente resolución.



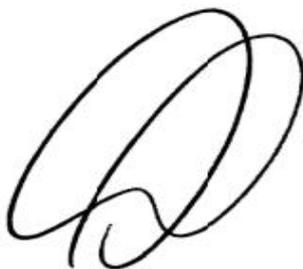
Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOCHE** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.



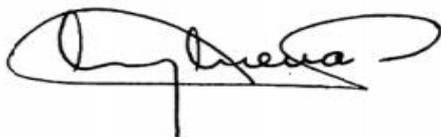
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **CYNTIA LORENA BULNES GOICOCHEA** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOCHE** de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

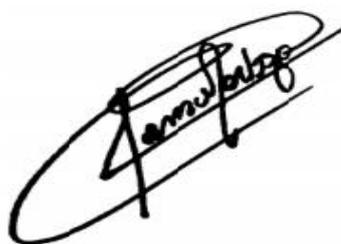
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:pcp/cmn