



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020300082021

Expediente : 01338-2020-JUS/TTAIP
Impugnante : **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO - LAMBAYEQUE**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 5 de enero de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 01338-2020-JUS/TTAIP de fecha 4 de noviembre de 2020, interpuesto por el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO** contra las denegatorias por silencio administrativo negativo de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas ante la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO – LAMBAYEQUE** con fechas 20 de julio de 2020, con Expediente N° 921, y 28 de setiembre de 2020, con Expediente N° 1530.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de julio de 2020, el sindicato recurrente, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicitó a la entidad los siguientes documentos:

- “- Copias de Planillas de todos los trabajadores que laboran en la Municipalidad Distrital de Pátapo, bajo todo tipo de contrato, al mes de julio de 2020.*
- Copias de todos los contratos con terceros (profesionales) para realizar funciones administrativas dentro de la Municipalidad – hasta el mes de julio de 2020.*
- Copia de los Boucher de pago de las aportaciones al ESSALUD, ONP, AFP” (sic)*

Con fecha 28 de setiembre de 2020, el sindicato recurrente reitera el pedido conforme el siguiente detalle: *“Copia de Planillas de remuneraciones de todo el personal que labora en esta comuna bajo todo tipo de contrato hasta el mes de setiembre 2020, contratos con terceros (Profesionales) para que realicen funciones administrativas dentro de la municipalidad, copias de los boucher de pago de aportaciones al ESSALUD, ONP, AFP”*

Con fecha 4 de noviembre de 2020, el sindicato recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegadas sus solicitudes en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante Resolución N° 020105152020¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad remitir el expediente administrativo y la formulación de sus descargos, sin que ésta 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 intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, 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 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 del principio de publicidad.

Asimismo, el artículo 10 de la citada norma 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, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1. Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada es pública y, por tanto, si corresponde su entrega al sindicato recurrente.

2.2. Evaluación

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el

¹ Notificada el 1 de diciembre de 2020, se precisa que se procede a la emisión de la presente resolución en la fecha, debido a que en dicha fecha Secretaría Técnica proporcionó los cargos de notificación respectivos a este colegiado.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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 ese contexto, 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 ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

Con relación a los gobiernos locales, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar 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.

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).

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la documentación que la entidad posea, administre o haya generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

Ahora bien, conforme se advierte de autos, el sindicato recurrente ha solicitado documentación sobre planillas de remuneración, contratos y aportaciones a EsSalud, ONP, AFP; y la entidad no brindó respuesta dentro del plazo legal, ni ha brindado descargos ante esta instancia, con lo cual ha omitido comunicar la inexistencia de la referida información, no tener la obligación de contar con ella o que, manteniéndola en su poder, esta se encuentre comprendida en alguno de los supuestos de excepción previstos por la Ley de Transparencia, no obstante que le corresponde demostrar dicha circunstancia, por lo que en el presente caso no se ha desvirtuado el principio de publicidad respecto a la información solicitada.

Al respecto, con relación a las planillas de los trabajadores, es preciso recordar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, el cual 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 (...)”*.

Por su parte, en relación a los contratos con terceros para realizar funciones administrativas, el literal m) del artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, precisa que debe publicarse en el Portal de Transparencia la siguiente información: *“La 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”*. Asimismo, el literal h) de la misma norma señala que debe publicarse en el referido portal: *“La información detallada sobre todas las contrataciones de la Entidad”*.

En dicha línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 36 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03994-2012-PHD/TC, 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”.*

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

En ese sentido, conforme a las normas y criterios constitucionales antes citados, la información solicitada por el sindicato recurrente es de acceso público, al tratarse de la gestión de una entidad pública, el pago de remuneraciones y aportaciones (a EsSalud) cubiertas con fondos públicos, aspectos que son materia de control y fiscalización ciudadana.

Por otro lado, respecto al detalle del contenido de las planillas o boletas de pago, 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).

No obstante, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC ha precisado que la información consignada en la planilla de pagos tiene el carácter de confidencial solo en el extremo relativo a las afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores 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).

En consecuencia, conforme a la jurisprudencia citada corresponde a la entidad proteger aquella información contenida en las planillas de pago, referidas a deudas contraídas, aportes efectuados (a la ONP o a una AFP), descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador, mediante el tachado correspondiente.

En dicho contexto, es preciso recordar que, tal como ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, al analizar la entrega de la ficha personal de una servidora pública, documento que contiene información de carácter público como son los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas, así como datos de carácter privado entre otros los datos de individualización y contacto, siendo posible tachar éstos últimos y así garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, conforme el siguiente texto:

“6. De autos se advierte que la ficha personal requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.

8. Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.

9. Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación. Por consiguiente, corresponde la entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción”. (subrayado agregado)

Por tanto, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, y disponer la entrega de la información solicitada (planillas, contratos, y vouchers de pago de aportaciones a EsSalud), salvo aquella de carácter confidencial relacionada a las afectaciones a las remuneraciones o aportes efectuados a la ONP y AFP, y datos de individualización y contacto de los trabajadores que figuren en sus contratos, mediante el tachado correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Transparencia⁴.

Finalmente, en virtud a lo dispuesto por los artículos 30 y 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.

De conformidad con lo previsto 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 presentado por **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO** que entregue la información pública solicitada (planillas, contratos, y vouchers de pago de aportaciones a EsSalud), salvaguardando la información de carácter confidencial relacionada a las afectaciones a las remuneraciones o aportes

⁴ Conforme a dicho precepto: “En 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”.

efectuados a la ONP y AFP, y datos de individualización y contacto de los trabajadores que figuren en sus contratos, mediante el tachado correspondiente.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada al **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO**.

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 **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PÁTAPO**, 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).

VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidenta

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: fjlf/ysll