



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 000078-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01735-2020-JUS/TTAIP
Recurrente : **NILTON HEVERT GUTIERREZ MAQUERA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCLAN**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 25 de enero de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 01735-2020-JUS/TTAIP de fecha 30 de diciembre de 2020, interpuesto por **NILTON HEVERT GUTIERREZ MAQUERA**¹, contra la respuesta contenida en la Carta N° 004-2020-SGII-MDI-TACNA, notificada el 16 de diciembre de 2020, a través de la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCLAN**² atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente el 30 de noviembre de 2020, registrada con Expediente N° 1897.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2020, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad se le remita información respecto del “(...) *Proyecto Mejoramiento de los Servicios de Apoyo a la Cadena Productiva de leche y derivados lácteos en las localidades Sama Grande, Proter Sama, Poquera y Tomasiri del distrito de Inclán - provincia de Tacna - departamento de Tacna*”. La información requerida con copia simple es la siguiente:

“(…)”

- *Ordenes de servicios y pagos del año 2019 (junio-diciembre).*
- *Ordenes de servicios y pagos del año 2020 (enero-noviembre).*
- *Planillas de pago del año 2019 (junio-diciembre).*
- *Planillas de pago del año 2020.*
- *Plan de trabajo anual del 2019.*
- *Plan de trabajo anual del 2020”.*

A través de la Carta N° 004-2020-SGII-MDI-TACNA, notificada el 16 de diciembre de 2020, la entidad comunica al recurrente que a través de la solicitud formulada no se realizó el pedido preciso y concreto de los documentos a entregar, haciéndose un pedido de forma general, por lo que de acuerdo al artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se le otorga el plazo de dos

¹ En adelante, el recurrente.

² En adelante, la entidad.

(2) días hábiles para que proceda con la subsanación de la solicitud, caso contrario se tendrá por no presentada, procediéndose a su archivo.

El 17 de diciembre de 2020, el recurrente interpone ante la entidad el recurso de apelación³ materia de análisis, alegando que ha cumplido con aportar el nombre del proyecto, detallando la información requerida de forma sencilla y concisa del único proyecto ganadero que se viene realizando en la actual gestión.

Mediante Resolución N° 010100432021⁴ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos⁵, los cuales fueron presentados a esta instancia el 19 de enero de 2020 con Oficio N° 026-2021-GM-A-MDI-T, al cual se adjuntó entre otros documentos el Informe N° 019-2021-SGII-GM-A-MDI⁶ la entidad reitera los argumentos descritos en la respuesta proporcionada al recurrente.

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 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-JUS⁷, 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.

Por su parte, el artículo 10 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, 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; asimismo, 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.

De otro lado, el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia, señala que el plazo a que se refiere el literal b) del Artículo 11 de la Ley de Transparencia, se empezará a computar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de

³ Recurso impugnatorio elevado a esta instancia el 30 de diciembre de 2020 con Oficio N° 111-2020-GM-A-MDI-T.

⁴ Resolución de fecha 11 de enero de 2021, notificada al correo electrónico: inclan.mesadepartes@gmail.com, el 13 de enero de 2020 a las 12:12 horas, con confirmación de recepción de la propia entidad en la misma fecha a horas 12:49, con Registro de Mesa de Partes N° 092-2021, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

⁵ Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes Física y Virtual correspondiente al día de hoy.

⁶ Informe de fecha 19 de enero de 2020, elaborado por la Unidad de Secretaría General e Imagen Institucional.

⁷ En adelante, Ley de Transparencia.

información a través de los medios establecidos en el primer párrafo del artículo 10 del presente Reglamento, salvo que aquella no cumpla con los requisitos señalados en los literales a), c) y d) del artículo anterior, en cuyo caso, procede la subsanación dentro de los dos días hábiles de comunicada, caso contrario, se considerará como no presentada, procediéndose al archivo de la misma. El plazo antes señalado se empezará a computar a partir de la subsanación del defecto u omisión. En todo caso, la Entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud, transcurrido el cual, se entenderá por admitida.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la entidad se encuentra en la obligación de poseer la información solicitada, si ésta es pública; y, en consecuencia, corresponde su entrega al 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 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 constituyen 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”*.

Ahora bien, 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 Municipalidades⁸, 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*

⁸ En adelante, Ley N° 27972.

(...)” (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).

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación contrario sensu, es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Sobre el particular, en el presente caso se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad se le remita copia simple de las órdenes de servicio y pagos, planillas de pago y planes de trabajo anual de los años 2019 y 2020 del Proyecto Mejoramiento de los Servicios de Apoyo a la Cadena Productiva de leche y derivados lácteos en las localidades Sama Grande, Proter Sama, Poquera y Tomasiri del distrito de Inclán - provincia de Tacna - departamento de Tacna.

Al respecto la entidad comunicó al recurrente que a través de la solicitud formulada no se realizó el pedido preciso y concreto de los documentos a entregar, por lo que se le solicitó la subsanación de la misma de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia caso contrario se tendrá por no presentada, procediéndose a su archivo, argumentos que fueron reiterados en los descargos presentados a esta instancia; sin embargo, cabe mencionar que no se ha negado la posesión de la información ni mucho menos la publicidad de la misma.

Al respecto, es importante señalar que el mencionado artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia determina la procedencia de la subsanación de una solicitud de información pública cuando se incumpla, entre otros, con el siguiente requisito:

“d. Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada; (...)”

En ese contexto, señala el referido artículo que la entidad tendrá como plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibida la misma para solicitar la subsanación de cualquier requisito, incluido la expresión concreta y precisa del pedido, transcurrido el cual, se entenderá por admitida; por tanto, al no haber acreditado el cumplimiento de lo señalado por la normativa, no resulta amparable lo señalado por la entidad en la Carta N° 004-2020-SGII-MDI-TACNA e Informe N° 019-2021-SGII-GM-A-MDI, respecto a la presunta imprecisión de la solicitud formulada por el recurrente.

A mayor abundamiento, es preciso señalar que con relación a la antes mencionada carencia de precisión de la solicitud materia de análisis, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 6 de su sentencia recaída en el

Expediente N° 04203-2012-PHD/TC estableció un criterio de interpretación, conforme el siguiente texto:

“(...) Al respecto, cabe precisar que la emplazada no ha negado que dicha documentación exista; simple y llanamente ha argüido que lo requerido es impreciso. No obstante ello, este Colegiado considera que en la medida que lo solicitado hace referencia a "todos los documentos", ello en modo alguno puede ser calificado como impreciso, puesto que no se le ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base de algún criterio; muy por el contrario, se ha requerido que brinde copias fedateadas del íntegro de la información relacionada a un asunto en particular.

Pretender que, en el presente caso, el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que solicita de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a sí se efectuó tal comunicación, en la medida que los ha producido y custodia. (Subrayado agregado).

En esa línea y tal como lo menciona la sentencia del Tribunal Constitucional, la entidad es quien conoce que documentos son los que se encuentran en su posesión, más un, cuando para este colegiado los pedidos del recurrente resultan razonablemente comprensibles, en los términos que ha sido señalado. Adicionalmente a ello, el referido recurrente identificó claramente el nombre del “Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Apoyo a la Cadena Productiva de leche y derivados lácteos en las localidades Sama Grande, Proter Sama, Poquera y Tomasiri del distrito de Inclán - provincia de Tacna - departamento de Tacna”, así como la información requerida consistente en boletas y planillas de pago, por lo que el argumento formulado por la entidad no resulta amparable por esta instancia.

Ahora bien, respecto a la información requerida, 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 asignado a dichas pensiones, en la medida que el pago de los mismos proviene de recursos del Estado, el cual debe ser asignado conforme el ordenamiento legal y por ende, ser pasible de ser obtenido a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En dicha línea, de manera ilustrativa podemos señalar que respecto a los ingresos económicos efectuados con cargo a recursos públicos, 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, cuando se trata de la utilización de recursos públicos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contempla el derecho de los ciudadanos de acceder, por ejemplo, a los ingresos económicos asignados con cargo a recursos públicos; en ese sentido, atendiendo que se está requiriendo información sobre la planilla de pensionista así como las boletas de pagos correspondientes, realizadas con cargo a recursos públicos, corresponde que la entidad entregue la información requerida tachando en todo caso, aquella información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, corresponderá a la entidad proteger aquella información de naturaleza íntima contenida en la documentación requerida, mediante el tachado correspondiente, 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 petitionado, previo pago del costo de reproducción”. (subrayado agregado)

En atención a lo expuesto, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida, salvaguardando la información protegidas por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, conforme a los argumentos expuestos anteriormente.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 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 expuestos⁹ y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en 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 **NILTON HEVERT GUTIERREZ MAQUERA**, debiendo **REVOCARSE** lo dispuesto por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCLAN** mediante la Carta N° 004-2020-SGII-MDI-

⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

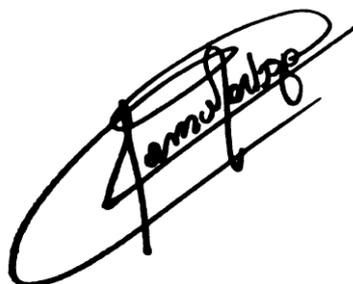
TACNA; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la entidad la entrega de la información pública solicitada por el recurrente, conforme a las consideraciones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCLAN** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega la información señalada en el artículo precedente a **NILTON HEVERT GUTIERREZ MAQUERA**.

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 **NILTON HEVERT GUTIERREZ MAQUERA** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCLAN**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

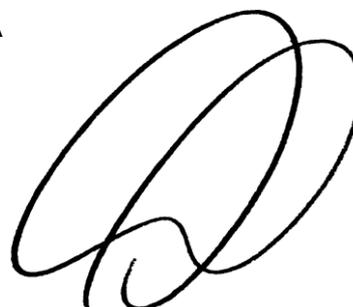
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



PEDRO CHILET PAZ
Vocal

vp: uzb