



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 001410-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01005-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **VERÓNICA ELIZABETH BACA ESCARATE**
Entidad : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MORROPON - CHULUCANAS**
Sumilla : Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 20 de junio de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 01005-2022-JUS/TTAIP de fecha 26 de abril de 2022, interpuesto por **VERÓNICA ELIZABETH BACA ESCARATE** contra la Carta A.I.P N° 00053-2022-SG/MPM-CH¹ de fecha 31 de marzo de 2022, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MORROPON - CHULUCANAS**, denegó su solicitud de acceso a la información pública de fecha 29 de marzo de 2022 con Exp. N° 03727.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 29 de marzo de 2022 la recurrente solicitó a la entidad lo siguiente:

- A) (...) *SE ME INDIQUE CUAL ES LA CONDICIÓN DEL TRABAJADOR MUNICIPAL HUGO AUGUSTO GÓMEZ NAVARRO (...) ES DECIR SI EL MISMO ES NOMBRADO Y EN QUE RÉGIMEN. CUANTO ES SU INGRESO NETO MENSUAL COMO TRABAJADOR MUNICIPAL, LO QUE DEBE INCLUIR SUS BENEFICIOS DE LEY DEL TRABAJADOR HUGO AUGUSTO GÓMEZ NAVARRO (...) SE ME HAGA ENTREGA Y EN COPIA FEDATEADA DE SUS DOS ÚLTIMAS BOLETAS DE PAGO DE SU REMUNERACIÓN TOTAL*.”
- B) (...) *SE ME INDIQUE CUAL ES LA CONDICIÓN DEL TRABAJADOR MUNICIPAL ANDRÉS GONZALO RUESTA AGUIRRE (...) ES DECIR SI EL MISMO ES NOMBRADO Y EN QUE RÉGIMEN. CUANTO ES SU INGRESO NETO MENSUAL COMO TRABAJADOR MUNICIPAL, LO QUE DEBE INCLUIR SUS BENEFICIOS DE LEY DEL TRABAJADOR ANDRÉS GONZALO RUESTA AGUIRRE (...) SE ME HAGA ENTREGA Y EN COPIA FEDATEADA DE SUS DOS ÚLTIMAS BOLETAS DE PAGO DE SU REMUNERACIÓN TOTAL*.”

Mediante la Carta A.I.P N° 00053-2022-SG/MPM-CH remite el Proveído N° 00062-SGRH/MPM-CH por el cual la entidad responde a la recurrente señalando que “(...) Al respecto debo informarle que los servidores se encuentran inmersos en la modalidad del Decreto Legislativo N° 276 bajo la condición de empleados permanentes nombrados. En cuanto a lo que se refiere al ingreso mensual (incluyendo beneficios sociales) y las copias fedateadas de las dos últimas boletas de pago me permito comunicarle que dicha información es confidencial, por razón se encuentra exceptuada de ser brindada de acuerdo a lo

¹ Que, contiene el Proveído N° 00062-SGRH/MPM-CH.

establecido en el artículo 17 inciso 5) del TUO de la Ley de Acceso a la Información Pública – Ley N° 27806 debidamente concordada con el art. 2° inciso 5) y la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29733 que califica a la información confidencial como dato sensible (...).”

Con fecha 21 de abril del año en curso a la recurrente presenta el recurso de apelación ante la entidad señalando respecto a la respuesta de la entidad que: “(...) consideramos que esta posición es errada desde un punto de vista legal, ya que el Tribunal Constitucional en el fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC ha concluido que “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 (...) Al respecto es menester analizar la resolución N° 010302642019 emitida por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su fecha 04 de junio de 2019, y en este sentido menoscaba mi derecho fundamental al acceso a la información, ya que la información requerida en su denegatoria no basta en la invocación de una excepción, sino con la expresión precisa de las razones que sustentan que la información requerida tiene el carácter de secreta, reservada o confidencial, máxime si nos encontramos ante servidores públicos (...)”.

Mediante la Resolución 001286-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA² 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.

Con fecha 14 de junio del año en curso, la entidad remite el expediente administrativo y sus descargos, señalando que “(...) mediante Carta N° 53-2022-SG/MPM-CH del 31.03.2022 se remite la información requerida a la solicitante (...) Así también obra el Informe N° 149-2022-SG/MPM-CG, del 10 de junio del 2022 donde esta Secretaría General, cumplió con recaudar la información y conforme se advierte información alcanzada se puso a conocimiento precisando que los servidores HUGO AUGUSTO GOMEZ NAVARRO (...) y ANDRES RUETA AGUIRRE, M. (...), se encontraron laborando en esta comunal en condición de empleados permanentes según Decreto Legislativo N° 276 y de las instrumentales se acompañan se cumple con alcanzar la información siguiente: Boletas de Pago mensual correspondiente al mes de Mayo y Abril de Ruesta Aguirre Andrés Gonzalo, así como las boletas mensuales de pago correspondiente al mes de Abril y Mayo de Gómez Navarro Hugo Augusto, en copia fedateada, a efectos de que sea derivada al impugnante y con ello se proceda al archivamiento del presente recurso impugnatorio. En consecuencia, sirva la presente nota de atención para hacerle llegar el mérito de la documentación requerida, quedando a su entera disposición cualquier petición de ampliación y/o aclaración que usted crea conveniente requerir en el modo y forma de ley, y con los descargos presentados, declare INFUNDADO el recurso de apelación (...)”.

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.

² Resolución de fecha 3 de junio de 2022, notificada a la entidad el 9 de junio de 2022.

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-JUS³, 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.

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 Intereses⁴, 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 Personales⁵, 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

³ En adelante, Ley de Transparencia.

⁴ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

⁵ En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

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.

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 información respecto a la condición de trabajadores municipales de los ciudadanos Hugo Augusto Gómez Navarro y Andrés Gonzalo Ruesta Aguirre, especificando si es nombrado y cuanto es su ingreso neto mensual de trabajador que incluya sus beneficios de ley, así como la copia fedateada de sus dos últimas boletas de pago, con el detalle de su solitud.

La entidad en su respuesta le pone en conocimiento que ambos trabajadores son permanentes, nombrados y se encuentra en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, sin embargo no entrega la información respecto a las remuneraciones y las boletas de pago de los servidores públicos solicitados, asimismo la entidad en su descargo se ratifica en su respuesta no obstante respecto a las boletas de pago refiere que "(...)"*cumple con alcanzar la información siguiente: Boletas de Pago mensual correspondiente al mes de Mayo y Abril de Ruesta Aguirre Andrés Gonzalo, así como las boletas mensuales de pago correspondiente al mes de Abril y Mayo de Gómez Navarro Hugo Augusto, en copia fedateada, a efectos de que sea derivada al impugnante (...)*".

Al respecto se advierte que la entidad mediante la Carta A.I.P N° 00053-2022-SG/MPM-CH⁶ de fecha 31 de marzo de 2022 atendió la primera parte de los Puntos A) y B) solicitados, esto es respecto a la información de la condición y el régimen laboral de los trabajadores mencionados motivo por el cual deviene en **Infundados estos extremos**.

En cuanto a la información referida al ingreso neto mensual de los trabajadores mencionados que incluya sus beneficios de ley, así como la copia fedateada de sus dos últimas boletas de pago.

Con relación a este pedido, 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 Jurídico 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, 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

⁶ Que, contiene el Proveído N° 00062-SGRH/MPM-CH.

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 TULO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. (Subrayado agregado).

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 pagos, con cargo a recursos públicos, corresponde que la entidad entregue la información requerida tachando en todo caso aquella información protegida por las excepciones, tal como se establece en el artículo 19 de la Ley de Transparencia *“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”* (Subrayado agregado).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este colegiado ha asumido en reiterados pronunciamientos el carácter público de las planillas de pago de los trabajadores de las entidades públicas, siendo un dato adicional el régimen laboral de contratación, currículum vitae y ordenes de servicio, y por ello ha sido incluido en el numeral 14 de los Lineamientos Resolutivos aprobados por la Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP de fecha 1 de marzo de 2021, al establecer que *“Las boletas de pago de los servidores y funcionarios públicos, así como las planillas de pago de las entidades del Estado constituyen información pública, únicamente en cuanto a lo relacionado con la función ejercida, como de manera ilustrativa podemos señalar la remuneración percibida, el cargo desempeñado, la categoría remunerativa, entre otros. No constituyen información pública los montos de los descuentos que se realicen a dicha remuneración, ni los rubros asociados a ellos en cuanto su divulgación constituya una invasión a la intimidad personal y familiar”*.

En consecuencia, estando a que la entidad en su respuesta considera que es información confidencial lo cual ha sido desvirtuado precedentemente, teniendo presente que en el descargo si bien refiere que adjunta las boletas de abril y mayo de los mencionados trabajadores, pero no se acredita que dicha información haya sido entregada a la recurrente, por lo que corresponde estimar el recurso de apelación y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida⁷, debiendo mantener únicamente la reserva de los montos correspondientes a los descuentos realizados a los funcionarios y servidores públicos, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, en virtud de lo establecido por 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.

⁷ Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la referida norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

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 EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por **VERÓNICA ELIZABETH BACA ESCARATE**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MORROPON - CHULUCANAS** que entregue la información pública solicitada por la recurrente **respecto a los extremos referidos al ingreso neto mensual de los trabajadores Hugo Augusto Gómez Navarro y Andrés Gonzalo Ruesta Aguirre que incluya sus beneficios de ley, así como la copia fedateada de sus dos últimas boletas de pago**, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución o de ser el caso, se debe comunicar de forma clara, precisa y veraz, debidamente acreditada su inexistencia; bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.



Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MORROPON - CHULUCANAS** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de dicha información a **VERÓNICA ELIZABETH BACA ESCARATE**.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación **respecto a los extremos referidos a la información de la condición y el régimen laboral de los trabajadores Hugo Augusto Gómez Navarro y Andrés Gonzalo Ruesta Aguirre**.



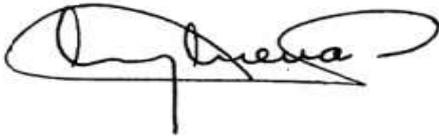
Artículo 4.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

Artículo 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **VERÓNICA ELIZABETH BACA ESCARATE** y al **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MORROPON - CHULUCANAS**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

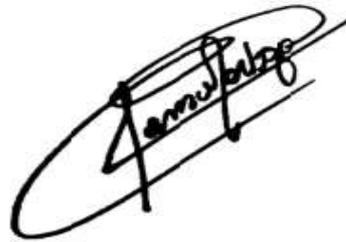
Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presicente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:pcp/cmn