



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020303822020

Expediente : 00921-2020-JUS/TTAIP
Impugnante : **VICTORIANO CHAMBI CHAMBILLA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 15 de octubre de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00921-2020-JUS/TTAIP de fecha 16 de setiembre de 2020, interpuesto por **VICTORIANO CHAMBI CHAMBILLA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA** con fecha 12 de agosto de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de agosto de 2020, el recurrente, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicitó a la entidad copias simples de *“las planillas por escolaridad de marzo 2018 de 276 (Permanente y Nombrado), Planilla por Fiestas Patrias de julio de 276 (Permanente y Nombramientos), Planillas por Fiestas Patrias de Tacna de agosto de 2018 de 276 (Permanentes y Nombrados), Planilla por día del Trabajador Municipal de noviembre de 2018 (Permanentes y Nombrados), Planilla por aguinaldo de navidad diciembre del 2018 de 276 (Permanentes y Nombrados), y sus respectivos comprobantes de pago”*.

Con fecha 3 de setiembre de 2020 el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante Resolución N° 020103802020¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad remitir el expediente administrativo y la formulación de sus descargos.

Mediante el Escrito N° 01-2020-SGSG-MDAA, ingresado a esta instancia el 13 de octubre de 2020, la entidad formula sus descargos argumentando que no se ha

¹ Notificada el 9 de octubre de 2020

denegado la información solicitada y que mediante Informe Circular N° 044-2020-SGSG-MDAA de fecha 13 de agosto de 2020 se requirió a la Sub Gerencia de Personal y a la Sub Gerencia de Contabilidad y Tesorería la información solicitada por el recurrente, al ser las áreas que poseen dicha documentación, requerimientos que fueron reiterados mediante Informe Circular N° 046-2020-SGSG-MDAA de fecha 8 de setiembre de 2020, precisando que la demora en la entrega de la información se debe principalmente a la falta de personal, a problemas logísticos y operativos motivados por el Estado de Emergencia Nacional, y que por ninguna razón implica secretismo, ya que existe un compromiso por parte de las áreas responsables en cumplir con la remisión de las planillas de los empleados.

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 es pública y, por tanto, si corresponde su entrega al recurrente.

2.2. Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas 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

² En adelante, Ley de Transparencia.

injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que: *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (STC N.º 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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 las normas legales y 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.

2.2.1. Sobre los descargos formulados por la entidad

De autos se observa que mediante el Escrito N° 01-2020-SGSG-MDAA, ingresado a esta instancia el 13 de octubre de 2020, la entidad formula descargos argumentando que no se ha denegado la información al recurrente y que mediante Informe Circular N° 044-2020-SGSG-MDAA de fecha 13 de agosto de 2020 se requirió a la Sub Gerencia de Personal y a la Sub Gerencia de Contabilidad y Tesorería la información solicitada, requerimientos que fueron reiterados mediante Informe Circular N° 046-2020-SGSG-MDAA de fecha 8 de setiembre de 2020, precisando que la demora de la remisión de la información se debe principalmente a la falta de personal, a problemas logísticos y operativos, derivados del contexto del Estado de Emergencia Nacional.

Al respecto, el literal g) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, señala que: *“Excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo señalado en el literal b) debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, por única vez la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido el pedido de información”* (subrayado agregado).

En la misma línea, el artículo 15-B del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³ ha precisado que:

“15-B.1. Para efectos de lo dispuesto por el inciso g) del artículo 11 de la Ley, se tiene en consideración los siguientes criterios:

1. Constituye falta de capacidad logística la carencia o insuficiencia de medios que se requieran para reproducir la información solicitada.

2. Constituye falta de capacidad operativa la carencia de medios para la remisión de la información solicitada tales como servicio de correspondencia, soporte informático, línea de internet, entre otros que se utilicen para dicho fin.

3. La causal de falta de recursos humanos se aplica cuando la solicitud de acceso a la información pública deba ser atendida por una entidad u órgano que no cuente con personal suficiente para la atención inmediata o dentro del plazo, considerando el volumen de la información solicitada, sin afectar sustancialmente la continuidad del servicio o función pública de su competencia

15-B.2. Las condiciones indicadas deben constar en cualquier instrumento de gestión o acto de administración interna de fecha anterior a la solicitud, que acrediten las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia”.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

Al respecto, se aprecia que la entidad no solo no comunicó al recurrente el uso de la facultad de prorrogar el plazo para la entrega de la información, sino que tampoco ha acreditado, conforme a lo señalado en la norma precedente, encontrarse incurso en los supuestos de falta de capacidad logística, operativa o de recursos humanos; por lo que no se encontraba exonerada de entregar la información solicitada en el plazo de ley, y de la forma requerida.

2.2.2. Sobre la información solicitada por el recurrente

Ahora bien, conforme se advierte de autos, el recurrente ha solicitado documentación sobre planillas y pagos del personal de la entidad, habiendo omitido esta comunicar a través de los descargos 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; máxime si la entidad ha expresado el compromiso de las áreas pertinentes en entregar la información solicitada.

Ahora bien, el recurrente solicita las planillas por escolaridad de marzo 2018 de 276 (Permanente y Nombrado), Planilla por Fiestas Patrias de julio de 276 (Permanente y Nombramientos), Planillas por Fiestas Patrias de Tacna de agosto de 2018 de 276 (Permanentes y Nombrados), Planilla por día del Trabajador Municipal de noviembre de 2018 (Permanentes y Nombrados), Planilla por aguinaldo de navidad diciembre del 2018 de 276 (Permanentes y Nombrados), y sus respectivos comprobantes de pago, siendo 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 (...)”*.

Al respecto, 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”*.

En ese sentido, conforme a las normas y criterios constitucionales antes citados, la información solicitada por el recurrente es de acceso público, al tratarse de pagos de remuneraciones u otros conceptos cubiertos con fondos públicos, aspectos que son materia de control y fiscalización ciudadana.

No obstante ello, es preciso tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en el Fundamento 12 de 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 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, que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia⁴, específicamente la 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, mediante el tachado correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la misma norma⁵.

Al respecto 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

⁴ **"Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial**

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)⁵ La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado".

⁵ 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".

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, salvo aquella de carácter confidencial relacionada a las afectaciones a las remuneraciones, mediante el tachado correspondiente.

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 **VICTORIANO CHAMBI CHAMBILLA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA** que entregue la información pública solicitada, protegiendo aquella de carácter confidencial relacionada a las afectaciones a las remuneraciones, mediante el tachado correspondiente.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **VICTORIANO CHAMBI CHAMBILLA**.

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 **VICTORIANO CHAMBI CHAMBILLA** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL ALTO DE LA ALIANZA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

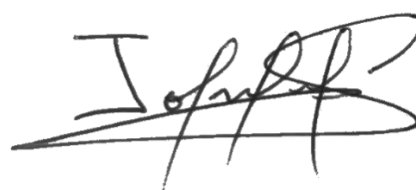
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidenta



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: fjlf/ysll