



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 001115-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00994-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **HENRY ALBERT COARITA COARITA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN JULIACA**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 8 de mayo de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 00994-2023-JUS/TTAIP de fecha 3 de abril de 2023, interpuesto por **HENRY ALBERT COARITA COARITA** contra la Carta N° 048-2023-MPSR-J/GSG y anexos notificados con fecha 15 de marzo de 2023, documentos mediante los cuales la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN JULIACA** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 23 de febrero de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de febrero de 2023 el recurrente solicitó a la entidad, *“copia del documento y/o informe documentado del pago de obligaciones realizadas por la Municipalidad a terceros y/o trabajadores, debiendo detallarse nombres y apellidos, motivo y/o razón del pago, monto pagado, fecha de pago, disposición y/o resolución que ordena el pago, fecha de inicio de solicitud de pago, afectación de partida presupuestal, todo debidamente documentado de enero 2018 hasta la actualidad, al igual que la habilitación presupuestal de los mismos...”*.

Mediante la Carta N° 048-2023-MPSR-J/GSG y anexos, notificados al recurrente con fecha 15 de marzo de 2023, la entidad denegó la entrega de la información solicitada, alegando, a través del Área de remuneraciones, que *“...no es posible atender la solicitud de información, puesto que se considera se estaría vulnerando el derecho a la intimidad personal; asimismo, que la solicitud de información no se encuentra debidamente motivada...”*, y con relación a la afectación de la partida presupuestal, la Subgerencia de Presupuesto y Finanzas indicó que *“La información que generamos o está relacionada a la solicitud, es la afectación presupuestal, la que se incluye en cada expediente de pago, las mismas que finalmente se acumulan en el giro o pago efectuado por la Sub Gerencia de Tesorería. A fin de tener información clara, coherencia y completa, esta sea brindada por esta última.”*. La entidad ampara dicha respuesta en la excepción prevista por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Con fecha 3 de abril de 2023 el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando que la entidad vulneró los artículos 11 y 13 de la Ley de Transparencia, debido a que reconociendo que cuenta con la información solicitada, no derivó su pedido al área de tesorería, evidenciando el incumplimiento de su obligación de proporcionar la información pública.

Mediante Resolución 00943-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹ de fecha 20 de abril de 2023 se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la referida solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos.

Con fecha 4 de mayo de 2023 la entidad remitió a esta instancia el Oficio N° 060-2023-MPSR-J/GSG, anexando el expediente administrativo correspondiente, sin formular descargo alguno.

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.

Por su parte, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS², establece que por el principio de publicidad toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación de dicho principio.

Así también, el artículo 10 de la citada ley señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

De otro lado, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, modificada por el Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses³, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

En dicha línea, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia califica como información confidencial, aquella referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁴, define como datos personales a toda información sobre una

¹ Resolución notificada a la entidad el 2 de mayo de 2023.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

⁴ En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

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, y si la solicitud fue atendida por la entidad conforme a ley.

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 Municipalidades⁵, 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,*

⁵ En adelante, Ley N° 27972.

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).

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.

En el presente caso se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad copia de los documentos de pago de obligaciones realizadas a terceros y/o trabajadores, con detalle de beneficiarios, motivo y/o razón del pago, monto pagado, fecha de pago, disposición y/o resolución que ordena el pago, fecha de inicio de solicitud de pago, afectación de partida presupuestal, todo debidamente documentado desde enero 2018 hasta el presente año, siendo que la entidad denegó su entrega alegando la vulneración del derecho a la intimidad personal de terceros y trabajadores, además de haber señalado el Área de Presupuesto y Finanzas que la información debía ser requerida al Área de Tesorería, órgano interno que se encarga de realizar los pagos de obligaciones.

Sobre el particular, es necesario traer a colación lo dispuesto en el literal a) del artículo 11 de la Ley de Transparencia, que establece:

"a) Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la Administración Pública para realizar esta labor. En caso de que este no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato. Las dependencias de la entidad tienen la obligación de encausar las solicitudes al funcionario encargado" (subrayado agregado).

En la misma línea, en el numeral 15-A.1 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁶, se dispone lo siguiente:

"15-A.1 De conformidad con el inciso a) del artículo 11 de la Ley, las dependencias de la entidad encausan las solicitudes de información que reciban hacia el funcionario encargado dentro del mismo día de su presentación, más el término de la distancia, para las dependencias desconcentradas territorialmente" (Subrayado agregado).

En el mismo sentido, el literal b) del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, señala como parte de las obligaciones del Funcionario Responsable de entregar la información: "b. Requerir la información al área de

⁶ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

la Entidad que la haya creado u obtenido, o que la tenga en su posesión o control" (subrayado agregado).

Además, cabe mencionar que conforme lo dispuesto por el Precedente Vinculante emitido por este Tribunal en el Expediente N° 0038-2020-JUS/TTAIP: "(...) cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la información requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa, dicha circunstancia al solicitante" (subrayado agregado).

En dicho contexto, de autos se advierte que si bien la Sub Gerencia de Presupuesto y Finanzas de la entidad alega no contar con la información solicitada, también ha señalado que la Sub Gerencia de Tesorería en el órgano interno de la entidad encargada de efectuar los pagos de las obligaciones de la entidad.

En ese sentido, resulta claro que la entidad no ha negado contar con la información solicitada, y por el contrario, evidencia que el requerimiento formulado por el recurrente no fue derivada al área responsable de contar con dicha información, incumpliendo de ese modo con su obligación legal del encausamiento de las solicitudes a las unidades poseedoras de la información.

Por otro lado, con relación a la supuesta afectación del derecho a la intimidad personal de terceros, cabe traer a colación lo previsto por el numeral 3 del artículo 25 de la Ley de Transparencia, que establece que toda entidad debe publicar trimestralmente lo siguiente:

"(...)

3. Información de su personal especificando: *personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos nombrados o contratados por un período mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no*. (Subrayado agregado)

En decir, en la medida que la información del personal de las instituciones del Estado, su remuneración y su situación laboral es información de carácter público, más aún, si estas se encuentran obligadas a publicar en sus portales institucionales, los montos de pago de remuneraciones tienen igual naturaleza, más aún cuando se trata de la disposición de recursos públicos.

En efecto, a mayor abundamiento, el numeral 3 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, establece que las entidades deben publicar en sus portales institucionales de internet "Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos" (subrayado agregado)

Asimismo, el numeral 4 del artículo 25 de la norma en mención establece que toda entidad debe publicar trimestralmente, entre otros, la "Información

contenida en el Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso". (subrayado agregado)

1
Por otra parte, 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).

2
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).

3
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 sus remuneraciones, 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 egresos 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”.

1

En ese sentido, es preciso indicar, conforme al 14 criterio de los Lineamientos Resolutivos aprobados mediante Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP, 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 tal sentido, al amparo del artículo 19 del TUO de la Ley 27806, 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. Para ello, se deberá tachar la parte no pública y realizar la entrega requerida.

2

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 egresos económicos asignados con cargo a recursos públicos, por lo que la información sobre el pago de remuneraciones u obligaciones solicitados por el recurrente, constituye información de naturaleza pública, por lo que corresponde amparar el recurso de apelación materia de análisis, a efecto que la entidad entregue al recurrente la información solicitada, y en caso esta sea abundante por el periodo comprendido (años 2018-2023), la entidad podrá comunicar al recurrente un cronograma de entrega parcial y periódica.

3

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.

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 dicha 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:

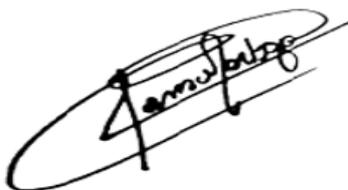
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **HENRY ALBERT COARITA COARITA** mediante Expediente N° 00994-2023-JUS/TTAIP; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN JULIACA** que entregue al recurrente la información solicitada, en base a las consideraciones expuestas, comunicándole un cronograma de entrega parcial y periódica, de ser necesario, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución, 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 SAN ROMÁN JULIACA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente.

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 **HENRY ALBERT COARITA COARITA** y a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN JULIACA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

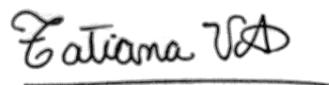
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS AGURTO VILLEGAS
Vocal



TATIANA VALVERDE ALVARADO
Vocal