



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 001551-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 01144-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 10 de mayo de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 01144-2023-JUS/TTAIP de fecha 14 de abril de 2023, interpuesto por **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante al **GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC** con fecha 14 de marzo de 2023 registrado con el código SIGE N° 7497.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de marzo de 2023, la recurrente, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicitó a la entidad

“a) Copia digital de las Constancias de Haberes y Descuentos efectuados a favor del

personal que desempeña y desempeñó los cargos de (1) gobernador regional, (2) vicegobernador, (3) asesor I, (4) asesor II y (5) gerente general regional desde enero

del año 2021 hasta la fecha.

b) Relación de viajes al exterior realizados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha.

c) Copia digital de los informes de viajes al exterior presentados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha. Cabe precisar que según el artículo 10 del reglamento de la Ley 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, todos los servidores y funcionarios públicos están obligados a presentar un informe dentro de los 15 días calendarios, Asimismo se pide adjuntar los documentos de rendición de cuentas de los viáticos de los respectivos viajes.”.

Con fecha 14 de abril de 2023, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegado su pedido en aplicación al silencio administrativo negativo.

Mediante Resolución N° 001335-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad remitir el expediente administrativo y la formulación de sus descargos, los cuales, a la fecha de emisión de la presente resolución, no han sido alcanzados.

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.

En dicha línea, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

Además, 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.

2.1. Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información requerida constituye información pública, y en consecuencia corresponde su entrega a la recurrente.

¹ Notificada a la entidad el 26 de abril de 2023.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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 ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que les corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

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

Con relación a los gobiernos regionales, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de

Gobiernos Regionales⁴, al señalar que “Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806 (...)” (subrayado agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión de los gobiernos regionales es el principio de transparencia.

Asimismo, el numeral 3 del artículo en mención del mismo cuerpo normativo, establece: “La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. (...)” (subrayado agregado).

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

Ahora bien, conforme se advierte de autos, la recurrente solicitó a la entidad **a)** Copia digital de las Constancias de Haberes y Descuentos efectuados a favor del personal que desempeña y desempeñó los cargos de (1) gobernador regional, (2) vicegobernador, (3) asesor I, (4) asesor II y (5) gerente general regional desde enero del año 2021 hasta la fecha, **b)** Relación de viajes al exterior realizados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha, **c)** Copia digital de los informes de viajes al exterior presentados por los funcionarios que ocupan u ocuparon el cargo de gobernador regional y vicegobernador desde enero del año 2021 hasta la fecha y los documentos de rendición de cuentas de los viáticos de los respectivos viajes, y la entidad no brindó atención en el plazo de ley.

Ante ello la recurrente interpuso el presente recurso de apelación y la entidad, a la fecha de emisión de la presente resolución, no alcanzó sus descargos.

Siendo ello así, se observa que la entidad no brindó respuesta al recurrente ni presentó sus descargos a esta instancia negando poseer la información requerida, ni invocando alguna causal de excepción a la Ley de Transparencia, pese a que tiene la carga de acreditar dichas circunstancias. En consecuencia, al no haberse desvirtuado la presunción de publicidad que pesa sobre toda información en poder del Estado, la referida información mantiene su carácter público, más aún si la documentación solicitada ha sido financiada por el tesoro público y generada por la entidad en el marco de sus funciones.

Sin perjuicio de ello, con relación a las constancias de haberes y descuentos, es preciso recordar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, el cual establece que las entidades deben publicar en sus portales institucionales de internet “La información presupuestal que incluya datos sobre (...) partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones (...)”.

⁴ En adelante, Ley N° 27867.

Por su parte, el literal m) del artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁵, precisa que debe publicarse en el Portal de Transparencia la siguiente información: *“La información detallada sobre todos los montos percibidos por las personas al servicio del Estado, identificando a las mismas, independientemente de la denominación que reciban aquellos o el régimen jurídico que los regule”*.

En dicha línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 36 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03994-2012-PHD/TC, lo siguiente: *“36. Los pedidos 1, 2, 11, 13, 25, 27, 35 y 52, referidos a información sobre erogaciones como pasajes, viáticos y consumos debe entregarse siempre que se encuentren referidos a gastos que haya realizado la empresa. En cuanto a los sueldos, horas extras, y demás erogaciones, las copias de los documentos requeridos podrán entregarse siempre que no contengan información vinculada a la esfera privada de los trabajadores, en función de lo previsto en el artículo 17 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*.

En ese sentido, conforme a las normas y criterios constitucionales antes citados, la información solicitada es de acceso público, al tratarse del pago de remuneraciones cubiertas con fondos públicos, aspectos que son materia de control y fiscalización ciudadana.

No obstante ello, es preciso indicar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC ha precisado que la información consignada en la planilla de pagos tiene el carácter de confidencial solo en el extremo relativo a las afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores al involucrar la intimidad personal y familiar: *“(…) la protección de la intimidad implica excluir a terceros extraños el acceso a información relacionada con la vida privada de una persona, lo que incluye la información referida a deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador consignados en la planilla de pago. Y es que no pasa inadvertido para este Tribunal que las afectaciones voluntarias e involuntarias a las remuneraciones de los trabajadores, y subsecuentemente su consignación en las planillas de pago, casi siempre y en todos los casos están originadas en necesidades de urgencia acaecidas en el seno familiar, las que por ningún motivo y bajo ningún concepto pueden estar al conocimiento de cualquier ciudadano, e inclusive de parientes (como en el caso de autos), puesto que atañen a asuntos vinculados íntimamente con el entorno personal y/o familiar cercano y con el desarrollo personal de sus miembros, las que al quedar descubiertos podrían ocasionar daños irreparables en el honor y la buena reputación”*. (subrayado agregado).

En consecuencia, conforme a la jurisprudencia citada corresponde a la entidad proteger, mediante el tachado correspondiente, aquella información contenida en las constancias de haberes y descuentos, referidas 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.

⁵ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

Por otro lado, respecto a la información sobre los viajes efectuados por los funcionarios o servidores públicos, así como la rendición de viáticos de estos viajes; es preciso mencionar lo dispuesto en los lineamientos para la implementación y actualización de los portales estándar de las entidades públicas, aprobados mediante Resolución Directoral N° 011-2021-JUS/DGTAIPD, en el cual se señala en el Punto del Anexo 1, en el rubro referido a "contrataciones de bienes y servicios" punto 7.6 Pasajes y viáticos, la obligación de las entidades de publicar en los portales de transparencia dicha información precisando que *"Los viáticos comprenden los gastos por concepto de alimentación, hospedaje y movilidad (hacia y desde el lugar de embarque), así como la utilizada para el desplazamiento en el lugar donde se realiza la comisión de servicios"*.

Adicionalmente a ello, en la medida que la recurrente ha solicitado una relación de viajes de funcionarios y servidores públicos, es preciso destacar lo establecido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC, en el cual ha señalado que se encuentra perfectamente amparado por el derecho de acceso a la información pública la entrega de un documento, en el cual conste la información específicamente requerida, extrayéndola de otra fuente y citando la misma, a efectos de brindar atención a la solicitud de los ciudadanos:

"6. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: "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 este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13 de la Ley 27806" (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, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Transparencia⁶; o en su defecto precise de manera clara si dicha información no existe, conforme lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020⁷.

⁶ 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"*.

⁷ Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020 y en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (disponible en el siguiente enlace electrónico: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2826138/R010300772020.pdf.pdf?v=1674236411>), el cual señala: *"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"*.

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.

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 presente 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.

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:

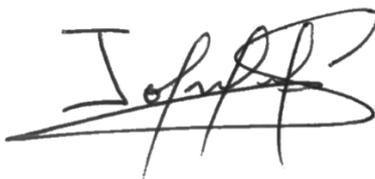
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA**; en consecuencia, **ORDENAR** al **GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC** que entregue la información pública solicitada, salvaguardando la información de carácter confidencial relacionada a las afectaciones a las remuneraciones, mediante el tachado correspondiente; 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 al **GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA**

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 **SHANNA LASKMI TACO LOAIZA** y a la **GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC**, 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).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp:fjlf/ysll