



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 002600-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02125-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **CARMEN GIOVANA GIMENEZ ORTEGA**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SACHACA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 24 de julio de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02125-2023-JUS/TTAIP de fecha 23 de junio de 2023, interpuesto por **CARMEN GIOVANA GIMENEZ ORTEGA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada a **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SACHACA** con fecha 26 de mayo de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de mayo de 2023, la recurrente solicitó a la entidad que le brinde lo siguiente:

“COPIAS DE LAS BOLETAS DE PAGO DEL 2014 AL 2016 Y DEL 2016, ASÍ COMO LAS PLANILLAS DE PAGO DEL 2014 AL 2017 DE LA SERVIDORA FABIOLA MARROQUIN FLORES”.

Con fecha 22 de junio de 2023, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 002358-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 6 de julio de 2023, notificada a la entidad en fecha 17 de julio de 2023, esta instancia le requirió el expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos.

Mediante el Oficio N° 029-2021-SG-MDS recibido por esta instancia en fecha 21 de julio de 2023, la entidad brindó sus descargos a través del Informe N° 020-2023-OTAIP-SG.

Además, se observa que Informe N° 020-2023-OTAIP-SG de fecha 20 de julio de 2023, emitido por OTAIP que indica que mediante la Carta N° 125-2023-OTAIP se

notificó a la recurrente el costo de reproducción y se le hizo entrega de la información mediante el Acta de Conformidad de Entrega de Documento N° 58-2023, pero la recurrente dejó una nota indicando que no se le hizo entrega de las planillas requeridas y además que se le hizo entrega de las boletas pero también mostró disconformidad por no revelar los ingresos de la funcionaria Fabiola Marroquin Flores, por lo que devolvió la información.

A su vez, consta en autos la Hoja de Coordinación N° 00083-2023-OTAIP-SGMDS de fecha 31 de mayo de 2023, emitido por OTAIP, que indica que las boletas de pago deben entregarse, pero reservando únicamente los montos correspondientes a los descuentos realizados a la remuneración de los funcionarios y a los rubros asociados en cuanto su divulgación afecta la intimidad personal y familiar, reiterado en el Informe N° 048-2023-JRAP-SGGRHH-GAF-MDS de fecha 28 de junio de 2023, y que las planillas de pago deben ser entregadas pero tachando la información que se encuentra contemplada en las excepciones de la Ley de Transparencia o elaborando versiones públicas.

Asimismo, se aprecia el Acta de Conformidad de Entrega de Documento N° 58-2023 en el cual la recurrente señala que: *“No recojo las boletas por no contener información sobre los ingresos de la servidora”* y *“no se hace entrega de la planilla de pago de haberes”*.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú¹ establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, 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.

A su vez, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, 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; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Además, cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo normativo, 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

¹ En adelante, Constitución.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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, precisando que no pueden establecerse excepciones a dicho derecho por una norma de menor jerarquía a la ley.

Finalmente, 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 respectivas contempladas en la Ley de Transparencia.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la entidad atendió el pedido del recurrente conforme a ley.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que recoge el principio de publicidad, toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

En dicho contexto, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo las limitaciones expresamente indicadas en la ley.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional señaló 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, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

Teniendo en cuenta ello, el Tribunal Constitucional precisó que le 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

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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).

Además, resulta 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 agregado), estableciendo de ese modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el principio de transparencia.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 118 del mismo cuerpo normativo 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 agregado).

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.

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, o en algún otro supuesto legal, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se observa que la recurrente solicitó a la entidad diversas boletas de pago y planillas de pago de una servidora pública, y la entidad no brindó respuesta dentro del plazo legal. Ante ello la recurrente presentó el recurso de apelación. Por su parte, la entidad brindó sus descargos alegando que entregó cierta información a la recurrente pero esta lo rechazó al indicar que no estaba visible el monto de la remuneración en las boletas y que tampoco le entregaron las planillas de pago.

Teniendo en cuenta ello, corresponde determinar si dicha respuesta es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Del Acta de Conformidad de Entrega de Documento N° 58-2023, se aprecia que la entidad señala que entrega 13 folios de información, y que luego consigna que la recurrente devolvió 14 folios conteniendo las boletas de pago. Asimismo, se aprecia que de acuerdo al Informe N° 048-2023-JRAP-SGRRHH-GAF-MDS, emitido por la Subgerencia de Gestión de Recursos Humanos, se procede a la entrega de las boletas de enero a diciembre de 2014

y agosto a diciembre de 2016, sin indicar la razón por la cual no se proporcionan las boletas del año 2015, ni de los meses de enero a julio de 2016. De igual manera, no se precisa nada respecto de las planillas de pago.

De lo precedentemente expuesto, y teniendo en cuenta que la recurrente señala que no se le proporcionaron las planillas, y que la entidad no ha contradicho dicha afirmación, se colige que las planillas no fueron proporcionadas y que no existe un pronunciamiento claro respecto de las boletas de pago del año 2015 y de enero a julio de 2016, por lo que la respuesta brindada es imprecisa e incompleta.

Al respecto, es importante señalar que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información clara, precisa, completa y actualizada, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC:

“[...] el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la obligación de parte de los organismos públicos de entregar la información solicitada, sino que ésta sea completa, actualizada, precisa y verdadera. De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, por el contrario, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa” (subrayado nuestro).

En el mismo sentido, de modo ilustrativo puede citarse el pronunciamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México –INAI, que en el criterio contenido en las RRA 0003/16, RRA 0100/16 y RRA 1419/16 ha establecido que: *“Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información”* (subrayado agregado).

De esta manera, cuando una entidad recibe una solicitud de acceso a la información pública debe brindar la información de forma clara, precisa y congruente con el pedido formulado, respondiendo conforme a los términos expuestos en la aludida solicitud.

Por otro lado, en cuanto al carácter público de las boletas y planillas de pago, es necesario precisar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05982-2009-PHD/TC determinó que las deudas contraídas, aportes y descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones, son información privada cuya divulgación afecta la intimidad de las personas:

“12. En consecuencia, 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. Por ello, corresponde ratificar lo establecido por este Colegiado en cuanto “(...) en lo que respecta a la información sobre las boletas de pago (...), cabe precisar que dicha información se encuentra enmarcada dentro de la excepción establecida en el artículo 15-B de la Ley N.º 27806, en tanto los detalles contenidos en las boletas de pago atañen, prima facie, a la esfera privada (...)” (Cfr. STC N.º 00330-2009-PHD/TC, fundamento 7). En tal sentido, el emplazado no se encuentra en la obligación de otorgar la información solicitada por el recurrente, de modo que al haberse negado justificadamente a ello, no ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública; por este motivo, la demanda también debe ser desestimada” (subrayado agregado).

De allí que, en tanto las deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores es información protegida por la Ley de Transparencia, no procede su acceso a la recurrente, debiendo ser segregada o tachada respecto a la información pública contenida en los recibos de pago y planillas de pago solicitados, de constar en ellas, conforme al artículo 19⁴ de la referida norma.

Sumado a ello, cabe indicar que la entidad tiene la obligación de publicar la información laboral referida a todo concepto remunerativo de su personal conforme se desprende de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 25 de la Ley de Transparencia, que exige a las entidades de la Administración Pública publicar: *“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).

Por lo antes indicado, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, y ordenar a la entidad que entregue a la recurrente la información solicitada,

⁴ **“Artículo 19.- Información parcial**

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”.

incluyendo el monto de la remuneración, tachando la información sobre los descuentos y afectaciones a dichas remuneraciones, conforme a los fundamentos antes expuestos, así como datos personales de individualización y contacto obrantes en la documentación requerida, previo pago del costo de reproducción de ser el caso.

Finalmente, en virtud de lo previsto 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 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.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

SE RESUELVE:

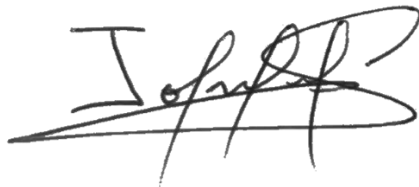
Artículo 1.- **DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación presentado por **CARMEN GIOVANA GIMENEZ ORTEGA**; en consecuencia, **ORDENAR** a **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SACHACA** que entregue a la recurrente la información solicitada, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- **SOLICITAR** a **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SACHACA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de la presente resolución.

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 mediante 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 **CARMEN GIOVANA GIMENEZ ORTEGA** y a **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SACHACA** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

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

vp: fjlf/jmr



VANESA VERA MUENTE
Vocal