



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003199-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02717-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE
LOS OLIVOS “SITRAMUN-LOS OLIVOS”**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 12 de septiembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02717-2023-JUS/TTAIP de fecha 14 de agosto de 2023, interpuesto por el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE LOS OLIVOS “SITRAMUN-LOS OLIVOS”** contra el Memorándum N° 1718-2023-MDLO/GRRHH de fecha 09 de junio de 2023, remitido mediante Carta N° 582-2023-MDLO/SG/SGACGD con fecha 24 de julio de 2023, mediante la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS** denegó la solicitud de acceso a la información de fecha 30 de mayo de 2023, con documento simple N° S-10488.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de mayo de 2023, el recurrente solicitó a la entidad que le brinde la siguiente información:

“COPIA DE LA PLANILLA DE PAGO DE REMUNERACIONES QUE CORRESPONDE AL MES DE ENERO HASTA EL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO-2022 Y DE ENERO HASTA EL MES DE ABRIL DEL EJERCICIO 2023, DE LOS SERVIDORES D.L. 728 (OBREROS).”

Mediante Carta N° 582-2023-MDLO/SG/SGACGD, notificada con fecha 24 de julio de 2023, la entidad remitió el Memorándum N° 1718-2023-MDLO/GRRHH de fecha 09 de junio de 2023, denegando la información solicitada indicando lo siguiente:

“(…)

Al respecto, el inciso 5 del artículo 17° del D.S. N° 043-2003-PCM que aprueba el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y acceso a la información pública, se regula como excepción al ejercicio del derecho, la información referida a datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

En este sentido, se informa que dentro de la planilla de pagos mensual del Decreto Legislativo N° 728 se encuentran diversos datos personales, laborales y de salud que no pueden ser divulgados, por lo que, de acuerdo a las

excepciones previstas al ejercicio del derecho a la información, no es posible atender lo solicitado y entregar las copias de las planillas de pagos de los servidores del Decreto Legislativo N° 728, debido a que contienen datos personales cuya publicidad constituye una invasión de la intimidad personal y familiar”.

Con fecha 14 de agosto de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis ante la entidad, al no estar conforme con la respuesta brindada.

Mediante la Resolución N° 002982-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos¹, los cuales, a la fecha de emisión de la presente resolución, no han sido presentados.

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, 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.

Además, 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.

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 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.

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 indicar obligatoriamente las excepciones y las razones de hecho que motivan dicha denegatoria.

¹ Notificada a la entidad el 04 de septiembre de 2023, conforme a la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

2.1. Materia en discusión

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

Asimismo, con relación a los gobiernos locales, es pertinente considerar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que 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 agregado); estableciendo de este modo que uno de los principios rectores de la gestión municipal es el Principio de Transparencia.

En esa línea, el último párrafo 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 agregado)

Siendo ello así, la transparencia y la publicidad son principios que rigen la gestión de los gobiernos locales, de modo que la información que estas entidades posean, administren o hayan generado como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública

De autos se observa que el recurrente solicitó a la entidad la información detallada en los antecedentes de la presente resolución, y la entidad a través del Memorandum N° 1718-2023-MDLO/GRRHH de fecha 09 de junio de 2023, denegó lo solicitado por el recurrente, alegando que dicha información contiene datos personales cuya publicidad constituye invasión de la intimidad personal y familiar. Ante ello, el recurrente presentó recurso de apelación al no estar conforme con la respuesta brindada. Y la entidad no ha remitido sus descargos ante esta instancia.

Con relación a ello, cabe mencionar que el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de: *“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”* (subrayado agregado).

En ese sentido, resulta oportuno indicar que conforme a lo establecido en el numeral 4⁴ del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁵, los datos personales se refieren a toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados; asimismo, de acuerdo al numeral 5⁶ del

⁴ **“Artículo 2. Definiciones**

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:
(...)

4. Datos personales. Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.”

⁵ En adelante Ley de Protección de Datos.

⁶ **“Artículo 2. Definiciones**

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:
(...)

artículo 2 de dicha Ley, se consideran datos sensibles a los datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular, referidos al origen racial y étnico, ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información relacionada a la salud o a la vida sexual; y, de acuerdo al numeral 6 del artículo 2⁷ del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-JUS⁸, se consideran datos sensibles a la información relativa a los datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.

En el caso de autos, se aprecia que la entidad denegó el acceso a lo requerido por el recurrente invocando la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia y señalando que la información requerida contiene información referida a datos personales cuya publicación constituye una invasión de la intimidad personal; sin embargo, no ha especificado qué tipo de información contenida en las planillas de pago requeridas constituyen datos personales que al ser divulgados, afectarían el derecho a la intimidad de los servidores públicos.

Es decir, la entidad no ha acreditado la confidencialidad de dicha información, pese a tener la carga de la prueba, conforme a la jurisprudencia antes expuesta. Por lo tanto, al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente.

En cuanto a la naturaleza pública de las “(...) *PLANILLAS DE PAGO DE REMUNERACIONES* (...)”, es preciso indicar que si bien el numeral 5 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, establece como dato personal los “*ingresos económicos*”, no obstante, para el caso de los servidores o funcionarios públicos existe 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.

A mayor abundamiento, 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* (...)”.

En esa misma línea, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 36 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03994-2012-PHD/TC: “36. Los pedidos 1, 2, 11, 13, 25, 27, 35 y

5. Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual.”

⁷ “Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de la aplicación del presente reglamento, sin perjuicio de las definiciones contenidas en la Ley, complementariamente, se entiende las siguientes definiciones:
(...) ”

6. **Datos sensibles:** Es aquella información relativa a datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.”

⁸ En adelante Reglamento de la Ley de Protección de Datos.

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 contexto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6 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, señaló que es 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.

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 petitionado, previo pago del costo de reproducción”. (subrayado agregado)

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y ordenar a la entidad la entrega de las planillas de pago requeridas, protegiendo aquella información que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, 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 norma⁹.

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.

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

⁹ 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”.

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:

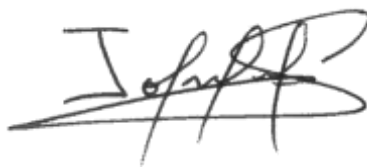
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE LOS OLIVOS “SITRAMUN-LOS OLIVOS”**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS** que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS** 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 por 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 al **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE LOS OLIVOS “SITRAMUN-LOS OLIVOS”** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS** 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



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vlc