



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **Resolución 002817-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA**

Expediente : 02464-2023-JUS/TTAIP  
Recurrente : **SHANNA LASKI TACO LOAIZA**  
Entidad : **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 29 de setiembre de 2023

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 02464-2023-JUS/TTAIP de fecha 24 de julio de 2023, interpuesto por **SHANNA LASKI TACO LOAIZA** contra los correos electrónicos de fecha 14 de julio de 2023<sup>1</sup>, mediante los cuales el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, dio respuesta a su solicitud de acceso a la información pública de fecha 27 de junio de 2023.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 27 de junio de 2023, la recurrente solicitó a la entidad le remita por correo electrónico lo siguiente:

*“Relación de trabajadores, con nombres y apellidos, que fueron contratados en el despacho de la congresista Digna Calle Lobatón desde julio del 2021 a la fecha. Detallar los cargos que ocupan u ocuparon. Asimismo, se solicita copias digitales de las constancias de haberes y descuentos, y las hojas de vida documentadas de los trabajadores.”*

La entidad a través de los correos electrónicos de fecha 14 de julio de 2023, anexa el Informe N°812-2023-DRRHH-DGA/CR que hace referencia al Informe N°1823-2023-AAP-DRRHH/CR en el que la entidad comunica a la recurrente lo siguiente: “ (...) se solicita: i) la relación de trabajadores que fueron contratados en el despacho de la congresista Digna Calle Lobatón desde julio de 2021 a la fecha; ii) indicación del detalle de sus cargos; iii) copias de sus constancias de haberes y descuentos; y iv) hojas de vida documentada.

*Al respecto, se remite adjunto la información solicitada en los numerales i), ii) y iv) a mayor abundamiento, respecto a las hojas de vida documentadas en cumplimiento de la Ley N° 29733, Ley de Datos Personales, se han suprimido u oscurecido los datos que son parte del derecho fundamental a la privacidad de los servidores o personas que tuvieron vínculo con la entidad.*

<sup>1</sup> Que anexa el Informe N°812-2023-DRRHH-DGA/CR e Informe N°1823-2023-AAP-DRRHH/CR.

*Asímismo, respecto a la información solicitada en el numeral iii), dicha documentación se encuentra protegida por el derecho fundamental de la privacidad. En efecto el Tribunal Constitucional, ha precisado específicamente en relación a las boletas de pago que, en tanto documento en que pueden encontrarse información sobre deudas, aportes efectuados, descuentos, préstamos, cargos, consumos realizados contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador, éste se encuentra dentro de la excepción prevista en el inciso 5 del artículo 17. Consecuentemente, no es viable brindar a la solicitante la información petitionada, la misma debe ser denegada, conforme a lo expuesto precedentemente.”*

El 24 de julio de 2023, la recurrente presenta el recurso de apelación materia de análisis, alegando que:

*“(…) el Congreso adjuntó el Informe N°1823-2023-AAP-DRRHH/CR4, mediante el cual se remitió lo siguiente: 1) la relación de trabajadores, con nombres y apellidos, que fueron contratados en el despacho de la congresista Digna Calle Lobatón desde julio del 2021 a la fecha, detallando los cargos que ocupan u ocuparon; y 2) las hojas de vida documentadas de dichos trabajadores. **Sin embargo, el Congreso no remitió las copias digitales de las constancias de haberes y descuentos de los mismos** (…).*

*(…)*

*Ahora bien, en cuanto a ese extremo de la solicitud en concreto, si bien existe un catálogo de restricciones al derecho de acceso a la información pública, las cuales se fundamentan en la protección de ciertos bienes o derechos constitucionales, regulados en los artículos 15°, 16° y 17° de la Ley de Transparencia, la información solicitada (las copias digitales de las constancias de haberes y descuentos) no se encuentra en ninguno de estos supuestos (…)”* (el resaltado es nuestro)

**Por tanto, se determina que el único extremo apelado por la recurrente es: “se solicita copias digitales de las constancias de haberes y descuentos”, siendo que sólo respecto a este punto se pronunciará el presente Tribunal.**

Mediante la Resolución 002689-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA<sup>2</sup> se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la presentación de sus descargos de considerarlo pertinente, siendo que hasta la fecha no ha presentado documento 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-JUS<sup>3</sup>, 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.

<sup>2</sup> Resolución de fecha 15 de setiembre de 2023, notificada a la entidad el 21 de setiembre de 2023.

<sup>3</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

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 Intereses<sup>4</sup>, 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 Personales<sup>5</sup>, define como datos personales a toda información sobre una 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.

## **2.2 Evaluación**

Conforme con lo dispuesto por las citadas normas 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 injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-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*".

---

<sup>4</sup> En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

<sup>5</sup> En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

Con relación a los gobiernos locales, el artículo 26 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 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 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).

Por otro lado, con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*“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 nuestro).

Ahora bien, en el caso de autos la recurrente solicitó información respecto a: *“Relación de trabajadores, con nombres y apellidos, que fueron contratados en el despacho de la congresista Digna Calle Lobatón desde julio del 2021 a la fecha. Detallar los cargos que ocupan u ocuparon. Asimismo, se solicita copias digitales de las constancias de haberes y descuentos, y las hojas de vida documentadas de los trabajadores.”*

Conforme se ha indicado precedentemente el único extremo apelado por la recurrente es las: *“copias digitales de las constancias de haberes y descuentos”* de los trabajadores conforme al detalle de su solicitud; al respecto la entidad ha denegado la entrega de la información solicitada alegando que se encuentra comprendida en la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

**Respecto a las constancias de haberes y descuentos**, es preciso indicar que 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 Jurídico 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 (...)*”.

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).

Ahora, si bien es cierto existe un interés público significativo en preservar la información de las planillas, constancia de haberes y descuentos 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 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.

En dicha línea, de manera ilustrativa podemos señalar que, respecto a los ingresos 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”. (Subrayado agregado).

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 ingresos económicos asignados con cargo a recursos públicos; en ese sentido, atendiendo que se está requiriendo información sobre la planilla de pagos, con cargo a recursos públicos, **corresponde que la entidad entregue la información requerida tachando en todo caso aquella información protegida por las excepciones**, tal como se establece en el artículo 19 de la Ley de Transparencia *“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”* (Subrayado agregado).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal ha asumido en reiterados pronunciamientos el carácter público de las planillas y boletas de pago de los trabajadores de las entidades públicas, y por ello ha sido incluido en el numeral 14 de los Lineamientos Resolutivos aprobados por la Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP de fecha 1 de marzo de 2021, al establecer 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”*, lo cual contiene la misma información en la constancia de haberes y descuentos solicitada por la recurrente.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación al no haberse desvirtuado el principio de publicidad, correspondiendo ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida, debiendo tachar la información indicada en el párrafo precedente; y aquella otra información que se encuentre comprendida en otra excepción, conforme a los artículos 18 y 19 de la Ley de Transparencia, o de ser el caso, se debe comunicar de forma clara, precisa y veraz, debidamente acreditada su inexistencia.

Finalmente, en virtud de lo señalado 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.

Por los considerandos expuestos y 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:**

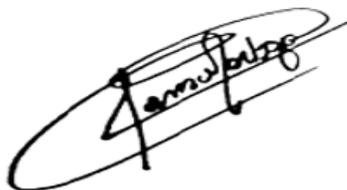
**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **SHANNA LASKI TACO LOAIZA**; en consecuencia, **ORDENAR** al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** que entregue la información solicitada por la recurrente conforme a lo indicado en la presente resolución, o de ser el caso, se debe comunicar de forma clara, precisa y veraz, debidamente acreditada su inexistencia.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada por la recurrente, conforme a lo expuesto 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 **SHANNA LASKI TACO LOAIZA** y al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, 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](http://www.minjus.gob.pe)).



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal Presidente



LUIS AGURTO VILLEGAS  
Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO  
Vocal

vp: lav