



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003174-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02625-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE LA
PROVINCIA DE SAN ROMÁN JULIACA - SITRAMUN-J¹**
Entidad : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN**
Sumilla : Declara infundado recurso de apelación

Miraflores, 11 de setiembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02625-2023-JUS/TTAIP de fecha 8 de agosto de 2023, interpuesto por el **SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE SAN ROMÁN JULIACA - SITRAMUN-J** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN** mediante Registro N° 00024146-2023 de fecha 5 de julio de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de julio de 2023, el sindicato recurrente solicitó a la entidad, se le remita a su correo electrónico la información que a continuación se detalla:

“1. Copia fedatada del comunicado a la organización sindical SITRAMUN JULIACA, que presentó la relación y/o comunicado de sus afiliados, observando al o los afiliados inmersos en doble afiliación sindical, EN SU ORGANIZACIÓN Y QUE ANTERIORMENTE ESTABAN AFILIADOS EN EL SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE SAN ROMÁN JULIACA SITRAMUN-J con registro ROSSP N° 004-2005-ZTPE/JULIACA.

2. Copias fedatadas, del documento por el cual los trabajadores afiliados al SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE SAN ROMÁN JULIACA SITRAMUN-J con registro ROSSP N° 004-2005-ZTPE/JULIACA, revocan la autorización de descuento por planilla de la cuota sindical, así como del documento que acredite su desafiliación de la organización sindical, desde el año 2017 a la fecha.

3. Copias fedatadas de la autorización de descuento de cuota sindical, DE SUS AFILIADOS a favor del llamado SITRAMUN-JULIACA.

4. Copia fedatada del documento de depósito de cuotas en la cuenta personal de la señora Celina Peralta Ramos.” (sic)

¹ Representado por el Sr. Cipriano Quispe Quispe

Con fecha 8 de agosto de 2023 el administrado interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud de acceso a la información pública en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante Resolución N° 002916-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA² se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriéndose a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos.

Mediante el Oficio N° 115-2023-MPSR-J/GSG, ingresado a esta instancia el 5 de setiembre de 2023, la entidad remitió el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, sin formular descargos.

En tal sentido, obran dentro del presente procedimiento los siguientes documentos:

(i) Carta N° 934-2023-MPSR-J/GA/SG-RRHH de fecha 11 de agosto de 2023, emitido por el Sub Gerente de Recursos Humanos, quien señala lo siguiente: “(...) mediante el INFORME N° 1792-2023-MPSRJ/GA/SG-RRHH/ARBS el área de remuneraciones informa que al realizar la búsqueda en el archivo periférico no se encontró la información solicitada (...)”.

(ii) Informe N° 1792-2023-MPSRJ/GA/SG-RRHH/ARBS de fecha 7 de agosto de 2023, emitido por el Jefe de Remuneraciones que señala lo siguiente: “(...) se realizó la búsqueda en el Archivo Periférico del área de remuneraciones correspondiente a la solicitud del requerimiento de información (...) este despacho debe de señalar que **NO SE ENCONTRÓ** información alguna respecto de lo solicitado.”.

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-JUS³, 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

² Resolución notificada a la entidad con fecha 31 de agosto de 2023, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

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-PCM⁴, 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.

2.1. Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia consiste en determinar si la información solicitada tiene carácter público y por consiguiente corresponde su entrega.

2.2. Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas 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.

Con relación a dicho principio, 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 constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (STC N.º 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

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

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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 locales, es 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 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).

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.

De autos se tiene que el sindicato recurrente solicitó a la entidad cuatro (4) ítems de información detallados en los antecedentes de la presente resolución, siendo que interpuso el recurso de apelación materia de análisis en aplicación del silencio administrativo negativo.

No obstante, a nivel de sus descargos, la entidad remitió el expediente administrativo generado con motivo del requerimiento del recurrente, obrando en autos la Carta N° 934-2023-MPSR-J/GA/SG-RRHH y el Informe N° 1792-2023-MPSR/J/GA/SG-RRHH/ARBS, a través de los cuales la entidad indicó que no se habría encontrado la información peticionada en autos.

Sobre el particular, en primer lugar, se aprecia que la entidad no adjuntó ante esta instancia el cargo de notificación mediante el cual se haya puesto en conocimiento del sindicato recurrente la Carta N° 934-2023-MPSR-J/GA/SG-RRHH o Informe N° 1792-2023-MPSR/J/GA/SG-RRHH/ARBS.

Con relación a ello, se debe tomar en consideración que conforme a lo establecido por este Tribunal en diversas resoluciones, la respuesta que brinda una entidad a una solicitud de acceso a la información pública debe ser notificada válidamente al ciudadano.

En ese sentido, en los Fundamentos 9 y 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1637-2017-PHD/TC, el Tribunal Constitucional estableció que, forma parte de su “línea jurisprudencial”, el criterio según el cual constituye parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública el adecuado diligenciamiento de la notificación de la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, conforme al siguiente texto:

“El Tribunal Constitucional, ha resaltado, en reiteradas oportunidades, que la obligación de responder al peticionante por escrito y en un plazo razonable forma parte de un aspecto fundamental del derecho de acceso a la información pública, pues se trata de una modalidad de concreción del derecho de petición (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 04912-2008-PHD/TC, fundamento 8). (...)Por lo tanto, debe quedar claro que el debido diligenciamiento de una notificación de respuesta al administrado, incide directamente en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, pues a través de la notificación se facilita al administrado el control ciudadano que busca a través del mencionado derecho en el marco de un Estado Constitucional” (subrayado agregado).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, es preciso indicar que la documentación requerida por el recurrente se refiere a la afiliación de determinados trabajadores a un sindicato, lo cual constituye un dato sensible, conforme al numeral 5 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, el cual prescribe:

“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”.*

En ese sentido, 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).

Al respecto, Landa afirma que la intimidad es un derecho que tutela el ámbito de retiro, de recogimiento y de soledad de la persona, el que es necesario para que realice su personalidad, y que abarca hechos personales que no desea que sean conocidos⁵.

En relación a los alcances de este derecho, Landa explica que comprende dos atributos subjetivos: uno negativo, que consiste en *“(...) excluir del conocimiento de terceros aquellos actos, hechos o ámbitos reservados a nuestra propia persona, en los cuales –estando solos o con nuestro entorno más cercano– desarrollamos libremente nuestra personalidad”*⁶; y otro positivo, que permite *“(...) controlar qué aspectos de nuestra privacidad o intimidad pueden ser objeto de conocimiento por parte de los demás, así como la forma en que la misma es expuesta y los límites de dicha exposición, ya que en tanto titulares del derecho, somos los autorizados a establecer qué se difunde o hace de conocimiento de terceros y qué no”*⁷.

⁵ LANDA ARROYO, César. “Derecho a la intimidad personal y familiar”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017. Página 87.

⁶ LANDA ARROYO, César. “Derecho a la intimidad personal y familiar”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017. Página 89.

⁷ LANDA ARROYO, César. “Derecho a la intimidad personal y familiar”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017. Página 89.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento Jurídico 22 de la sentencia recaída en el Expediente 03485-2012-AA/TC:

“Por otro lado, los derechos a la intimidad y a la vida privada como también se ha puesto de manifiesto, no solo pueden ser vistos hoy desde una óptica material en el sentido de que queden protegidos bajo su ámbito normativo aquellos datos, actividades o conductas que materialmente puedan ser calificadas de íntimas o privadas, sino también desde una óptica subjetiva, en la que lo reservado será aquello que el propio sujeto decida, brindando tutela no solo a la faz negativa del derecho (en el sentido del derecho a no ser invadido en ciertos ámbitos), sino a una faz más activa o positiva (en el sentido del derecho a controlar el flujo de información que circule respecto a nosotros). Bajo esta perspectiva, el derecho a la intimidad o el derecho a la vida privada, han permitido el reconocimiento, de modo autónomo también, del derecho a la autodeterminación informativa, que ha sido recogido en el artículo 2, inciso 6, de la Constitución y en el artículo 61 inciso 2 del Código Procesal Constitucional, o del derecho a la protección de los datos personales, tal como lo denomina la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales”.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, se concluye que en el ejercicio del atributo positivo del derecho a la intimidad, una persona tiene la capacidad de controlar la divulgación de la información reservada a su esfera más íntima y que desarrolla en su existencia privada.

En el caso de autos, se aprecia que el recurrente solicitó en el ítem 1 copia del comunicado que contiene la relación de los afiliados a la organización sindical SITRAMUN JULIACA, lo cual conforme a los argumentos previamente indicados, forma parte del derecho a la intimidad de los trabajadores.

Adicionalmente, se advierte que en los ítems 2, 3 y 4 el recurrente requiere tener acceso a datos sobre descuentos realizados a las remuneraciones de los trabajadores, lo cual también constituye información relativa a la esfera privada de los mismos. En ese sentido, es pertinente destacar 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 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, este Colegiado considera que la información requerida por el recurrente se encuentra protegida por la excepción regulada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por lo cual corresponde desestimar el recurso de apelación, conforme las consideraciones previamente expuestas.

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.

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;

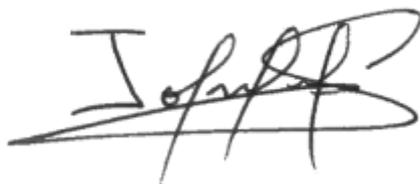
SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación recaído en el Expediente N° 02595-2023-JUS/TTAIP, interpuesto por el **SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE SAN ROMÁN JULIACA - SITRAMUN-J** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN** con fecha 5 de julio de 2023.

Artículo 2.- 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 3.- 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 MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE SAN ROMÁN JULIACA - SITRAMUN-J** y a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ROMÁN**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 4.- 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