



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003296-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02819-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **YENNY AMPARO CHAVEZ ABRILL**
Entidad : **UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL ILO**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 18 de septiembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02819-2023-JUS/TTAIP de fecha 21 de agosto de 2023, interpuesto por **YENNY AMPARO CHAVEZ ABRILL** contra el Oficio N° 1152-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL "ILO"/RR.PP de fecha 04 de julio de 2023, mediante el cual la **UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL ILO** denegó la solicitud de acceso a la información de fecha 26 de junio de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

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

"Solicito copia de la Boleta de Pago de la Sra. Sandra Ccarita Cardenas de los siguientes años: Diciembre 2019, Diciembre 2020, Diciembre 2021, Diciembre 2022 y Junio 2023. En los plazos correspondientes según Ley."

Mediante el Oficio N° 1152-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL "ILO"/RR.PP de fecha 04 de julio de 2023, el cual atiende la solicitud de acceso de información presentada por la recurrente, la entidad indica lo siguiente:

*"(...)
Es preciso indicarle que, según el numeral 5 del artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales, establece como dato personal los "ingresos económicos"; asimismo, el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias ha referido que los ingresos económicos forman parte del derecho a la vida privada y 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. Por ello, su expediente está siendo devuelto."
(sic)*

Con fecha 17 de julio de 2023, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al no estar conforme con la respuesta brindada por la entidad.

Mediante la Resolución N° 003020-2023-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 de la 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.

2.1. Materia en discusión

La controversia consiste en determinar si la entidad atendió el pedido de la recurrente conforme a ley.

2.2. Evaluación de la materia en discusión

¹ Notificada a la entidad el 05 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.

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.

De autos se observa que la recurrente solicitó a la entidad la información detallada en los antecedentes de la presente resolución, y la entidad a través del Oficio N° 1152-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL “ILO”/RR.PP de fecha 04 de julio de 2023, denegó lo solicitado por la recurrente, alegando que los ingresos económicos forman parte del derecho a la vida privada. Ante ello, la recurrente presentó el recurso de apelación, al no estar conforme con la respuesta brindada por la entidad, y la entidad no presentó sus descargos.

En dicho contexto, corresponde determinar si la respuesta brindada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Sobre el particular, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia ha previsto que no podrá ejercerse el derecho de acceso a la información respecto a la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad o vida privada.

Asimismo, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, define a los datos personales como: *“Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados”* y agrega el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, que los datos personales se refieren a: *“aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados.”*

En relación a la dimensión positiva del derecho a la intimidad, 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” (subrayado agregado).

En el ejercicio del atributo positivo del derecho a la intimidad, se aprecia, entonces, que un ser humano tiene la capacidad de desarrollar y fomentar libremente su personalidad y es en este aspecto en el cual una persona determina libremente qué es su intimidad y qué no, definiendo los linderos de su vida privada.

En ese sentido, 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, este Tribunal considera que 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.

En ese sentido, es preciso destacar que conforme al numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información: “La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones y el porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo” (subrayado agregado).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo establecido en el numeral 3 del artículo 25 de la Ley de Transparencia, el cual establece que se publicitará la siguiente información del personal de las entidades:

“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 nuestro)

Por tanto, este Tribunal considera que el artículo 10 de la Ley de Transparencia, al establecer que “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 acts de reuniones oficiales”, incluye a las boletas de pago como información pública, al contener información sobre el manejo de finanzas públicas en una determinada decisión administrativa, como es el pago realizado a un trabajador del Estado como contraprestación a la labor realizada en un determinado periodo de tiempo.

Con relación al alegato de la entidad relativo a que el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias ha referido que los ingresos económicos forman parte del derecho a la vida privada, si bien es cierto que en el Fundamento 7 de la sentencia recaída en el Exp. N° 00330-2009-PHD/TC, resolvió que “(…) en lo que respecta a la información sobre las boletas de pago solicitada por el demandante, 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 del funcionario público”, es preciso indicar también que 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 dicho contexto, es preciso destacar que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00330-2009-PHD/TC no constituye un precedente vinculante de obligatorio cumplimiento conforme a lo establecido

en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional⁴, en tanto no se estableció en dicha causa una regla de aplicación futura para casos iguales⁵.

Por otro lado, es posible que las boletas de pago requeridas contengan información de carácter confidencial. Al respecto, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC, en la cual precisa que las afectaciones a las remuneraciones consignadas en las planillas de pago de los trabajadores involucran 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, corresponde a la entidad proteger aquella información contenida en las boletas de pago 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 norma⁶.

Por lo que, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que brinde la información pública; procediendo de ser el caso con el tachado de aquellos datos protegidos por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, brindando una justificación adecuada al recurrente, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa.

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

⁴ “Artículo VII.- Precedente

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente”.

⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional en el Fundamento S/N de la sentencia recaída en el Expediente N° 0024-2003-AI/TC señaló que “(...) el precedente constitucional vinculante es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional decide establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga”.

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”.

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 FUNDADO el recurso de apelación presentado por **YENNY AMPARO CHAVEZ ABRILL**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL ILO** que entregue la información pública solicitada por la recurrente, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL ILO** 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 a **YENNY AMPARO CHAVEZ ABRILL** y a la **UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL ILO** 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