



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003011-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02565-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **DANY MILLSA OCCORURO GONZALES**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 29 de agosto de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02565-2023-JUS/TTAIP de fecha 31 de julio de 2023, interpuesto por **DANY MILLSA OCCORURO GONZALES**, contra la respuesta contenida en la CARTA N° 401-2023-SGSG/MDAA de fecha 17 de julio de 2023, a través de la cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 16 de mayo de 2023, que generó el Número Registro: 12908.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 6 de marzo de 2023, el recurrente requirió a la entidad copia simple de la siguiente información:

“Solicito copia simple de la boletas de los trabajadores obreros (todos) de los meses: noviembre 2015, mayo 2016, marzo 2017, octubre 2022, febrero, marzo, abril 2023” [sic]

Mediante la CARTA N° 401-2023-SGSG/MDAA, de fecha 17 de julio de 2023, la entidad brindó respuesta al administrado indicando lo siguiente:

“Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente a fin de brindar la atención a la solicitud de acceso a la Información Pública, del cual debo comunicar que, la Sub Gerencia de Gestión de Recursos humanos, informa que la documentación solicitada es IMPROCEDENTE en mérito al Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 17 inciso 5 "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.” [sic]

Con fecha 13 de marzo de 2023 el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando que su requerimiento es un derecho amparado

por el del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27860, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS¹.

Mediante la Resolución N° 002857-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA, de fecha 15 de agosto de 2023², se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que en un plazo de cuatro (4) días hábiles remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos. En atención a ello, mediante el OFICIO N° 278-2023-SGSG/MDAA ingresado a esta instancia con fecha 29 de agosto de 2023, la entidad remitió el expediente administrativo requerido; sin embargo, no formuló descargo 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, con excepción de aquella información que afecte la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, 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 demandan las personas en aplicación del principio de publicidad.

Asimismo, 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.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo legal, 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.

En esa línea, el numeral 5 del referido artículo 17 establece una limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, al restringir la entrega de la información confidencial relacionada 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la información solicitada se encuentra protegida por la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

¹ En adelante, Ley de Transparencia.

² Notificada a la entidad el 21 de agosto de 2023.

2.2 Evaluación

Sobre el particular, en principio, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que: *“Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”.* Es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

“(...) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.

Asimismo, 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 denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades

acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

Asimismo, con relación a los gobiernos locales, es pertinente señalar 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.

Igualmente, el artículo 118 *in fine* 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 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 el que se contenga o almacene, constituye información de naturaleza pública.

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu*, es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Dicho esto, en el caso de autos se aprecia que el recurrente requirió a la entidad copia simple de diversas boletas conforme a lo detallado en los antecedentes de la presente resolución, y la entidad comunicó al recurrente que dicha información tiene carácter confidencial de conformidad con lo establecido por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Frente a ello, el recurrente impugnó dicha respuesta al estar disconforme con la misma. Finalmente la entidad, únicamente remitió el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del administrado, sin formular descargo alguno.

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.

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la entidad denegó el acceso a lo requerido alegando que dicha información tiene carácter confidencial de conformidad a lo establecido por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Dicho argumento, sin embargo, no justifica la denegatoria íntegra de las boletas de pago solicitadas, pues conforme a lo previsto por el artículo 19 de la Ley de Transparencia, cuando un documento contiene parte de información confidencial, y parte de información pública es posible la entrega de la parte pública, protegiendo los datos de carácter secreto, reservado o confidencial.

En ese sentido, respecto al detalle del contenido de las planillas o boletas de pago, es preciso indicar que si bien el numeral 5 del artículo 2 de la 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. En dicha línea, 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 la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC, en la cual precisa que la información consignada en la planilla de pagos tiene el carácter de confidencial solo 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).

De la misma manera, 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 consecuencia, conforme a la jurisprudencia citada se determina que la información contenida en planillas, boletas de pago y/o recibos por honorarios de servidores o funcionarios públicos tiene naturaleza pública, sin embargo, corresponde a la entidad proteger aquella información contenida en las planillas de pago u otros, que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia³, 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 norma⁴.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de las boletas de pago requeridas por el recurrente, procediendo a tachar aquella información referida a afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores, conforme a los fundamentos antes expuestos.

³ **“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial**

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)5. 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”.

⁴ 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”.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, 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:

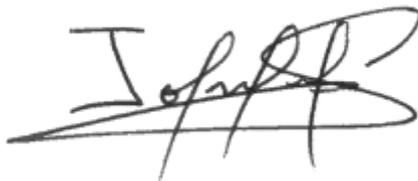
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **DANY MILLSA OCCORURO GONZALES**, contra la respuesta contenida en CARTA N° 401-2023-SGSG/MDAА de fecha 17 de julio de 2023; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA** que proceda a la entrega de las boletas de pago requeridas por el recurrente, procediendo a tachar aquella información referida a afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **DANY MILLSA OCCORURO GONZALES**.

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 de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante 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 **DANY MILLSA OCCORURO GONZALES** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO DE LA ALIANZA** 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