REPÚBLICA DEL PERÚ

Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003981-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente	:	03604-2023-JUS/TTAIP
Recurrente	:	**OCTAVIO ROJAS CABALLERO**
Entidad	:	**SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD**
Sumilla	:	Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 9 de noviembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación Nº 03604-2023-JUS/TTAIP de fecha 18 de octubre de 2023, interpuesto por **OCTAVIO ROJAS CABALLERO** contra la Carta N° 165-GCGF-ESALUD-2023 de fecha 29 de setiembre de 2023, mediante la cual el **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD,** atendió su solicitud de acceso a la información pública de fecha 25 de setiembre de 2023, registrado con Expediente N° 179-2023-NIT-18350.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de setiembre de 2023, el recurrente, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, solicitó a la entidad en copias simples y remisión a correo electrónico de la siguiente información:

"Que, el ROF de EsSalud, en sus Arts. 83° y 88°, informa que la GCGF es el órgano de apoyo encargado, entre otros, de la gestión de tesorería, esto es, de proponer normas, conducir, ejecutar y controlar los procesos técnicos de tesorería, autorizar la apertura y cierre de las cuentas bancarias en el ámbito institucional, de supervisar los deberes funcionales de la Gerencia de Tesorería tales como la programación, las actividades de giro, pagos devengados y comprometidos, así como la custodia de documentos valorados de la institución, etc.; por lo tanto, en copia, ***SOLICITO****:*

1. ***Comprobante de Pago, Cheque*** *y la Certificación Presupuestal respecto del* ***pago*** *de los* ***Beneficios Sociales*** *(Compensación por Tiempo de Servicios - CTS, Vacaciones Pendientes y Truncas y Otros conceptos remunerativos) a favor del ex trabajador señor MÁXIMO CÉSAR CHIRITO, Código de Planilla N° [redacted] perteneciente al Régimen Laboral de la Actividad Pública Decreto Legislativo N° 276.*
2. ***Todo*** *ANTECEDENTE con sus ANEXOS que sustenta/justifica la emisión del Comprobante de Pago y Cheque mencionado en el numeral que precede."*

Mediante la Carta N° 165-GCGF-ESAALUD-2023 de fecha 29 de setiembre de 2023, la entidad brindó atención a la solicitud del requerimiento, señalando:

> *"Es grato dirigirme a usted con relación a su solicitud de acceso a la información pública, mediante el cual solicita información relacionada al pago de Beneficios Sociales del ex trabajador MÁXIMO CÉSAR CHIRITO ARROYO, con código de planilla Nº* [redacted]
>
> *Al respecto, debemos manifestar que la información requerida sobre el pago de Beneficios Sociales del señor Jesús Marcial Paucar Guanito, constituye información que se encuentra dentro de las excepciones para ejercer del derecho de acceso a la información pública al calificar como información confidencial contenida dentro de los alcances del numeral 5) del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso de la información Pública, aprobado por Decreto Supremo N°043-2003-PCM, el cual señala: "La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar".*
>
> *En ese contexto, al calificar su solicitud como confidencial, no puede acceder a la información requerida con fecha 25 de setiembre de 2023."* (sic).

Con fecha 18 de octubre de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar que la respuesta brindada por la entidad es contraria a ley.

Mediante Resolución N° 003764-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA[1] se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad remitir el expediente administrativo y la formulación de sus descargos.

Mediante el Oficio N° 111-GCGF-ESSALUD-2023 ingresado a esta instancia el 9 de noviembre de 2023, la entidad remitió el expediente generado para la tramitación de la solicitud del recurrente, reiterando haber denegado la información con la Carta N° 165-GCGF-ESSALUD-2023, en virtual del numeral 5 del artículo 17 de la ley de transparencia, pues lo solicitado constituye información confidencial.

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-JUS[2], 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

---

[1] Notificada a la entidad el 2 de noviembre de 2023, a su mesa virtual donde asumió N° Solicitud S-78700-2023.
[2] En adelante, Ley de Transparencia.

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 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-PCM[3], 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.

Además, 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.

2.1. Materia en discusión

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

2.2. Evaluación

Sobre el particular, 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 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:

---

[3] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

"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, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

Conforme se advierte de autos, el recurrente solicitó a la entidad **1. *Comprobante de Pago, Cheque*** *y la Certificación Presupuestal respecto del* ***pago*** *de los* ***Beneficios Sociales*** *(Compensación por Tiempo de Servicios, Vacaciones Pendientes y Trunca y Otros conceptos remunerativos) a favor del ex trabajador señor JESÚS MARCIAL PAUCAR GUANILLO, Código de Planilla N° [redacted], perteneciente al Régimen Laboral de la Actividad Pública Decreto Legislativo N° 276,* ***2. Todo*** *ANTECEDENTE con sus ANEXOS que sustenta/justifica la emisión del Comprobante de Pago y Cheque mencionado en el numeral que antecede.*, siendo que la entidad a través de la Carta N° 164-GCGF-ESAALUD-2023 de fecha 29 de setiembre de 2023, denegó la información alegando que la misma constituye información confidencial contenida en los alcances del numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Ante ello, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación y la entidad a través de sus descargos precisó haber dado cumplimiento al pedido del recurrente con la Carta N° 165-GCGF-ESAALUD-2023 de fecha 29 de setiembre de 2023.

Al respecto, con relación a las boletas y planillas de los trabajadores, es preciso recordar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, el cual 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 (...)"*.

Por su parte, el literal m) del artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM[4], precisa que debe publicarse en el Portal de Transparencia la siguiente información: *"La información detallada sobre todos los montos percibidos por las personas al servicio del Estado, identificando a las mismas, independientemente de la denominación que reciban aquellos o el régimen jurídico que los regule"*.

[4] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

En dicha línea, 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 ese sentido, conforme a las normas y criterios constitucionales antes citados, la información solicitada es de acceso público, al tratarse del pago de beneficios sociales con cargo a recursos públicos, aspectos que son materia de control y fiscalización ciudadana, al haberse requerido el comprobante de pago, cheque y certificación presupuestal del pago de los beneficios sociales de un servidor/ funcionario público, así como los antecedentes o anexos que sustentaron la emisión de dichos documentos.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que eventualmente dicha documentación pueda contar con información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia. En cuanto a ello, de manera ilustrativa, con relación a la protección de información de naturaleza íntima, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 7, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, analizó 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, siendo posible tachar éstos últimos y de esa forma 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.*
7. *No solamente no existe razón para limitar la entrega de información referida a las cualificaciones relevantes que fueron decisivas para la contratación de un empleado en la Administración Pública, sino que, hacerlo, desincentivar la participación ciudadana en la fiscalización de la idoneidad del personal que ingresa a ella.*
8. *Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.*

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 peticionado, previo pago del costo de reproducción".* (subrayado agregado)

En atención a lo expuesto, cabe destacar que en caso de existir en un documento información pública y privada, esta última debe separarse o tacharse a fin de facilitar la entrega únicamente de la información pública que forma parte del documento, particularmente si de la documentación requerida se puede inferir algún tipo de descuento o deducción con cargo a dicha liquidación de beneficios sociales, todo ello acorde con el artículo 19[5] de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega a la recurrente de la información pública requerida[6], conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

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.

En virtud al descanso físico del Vocal de la Segunda Sala Johan León Florián el 9 de noviembre de 2023, interviene el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia Ulises Zamora Barboza, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 031200252020, de fecha 6 de agosto de 2020, la que señaló el criterio de reemplazo en el caso de vacaciones de un vocal[7], y la RESOLUCIÓN N° 000004-2023-JUS/TTAIP-PRESIDENCIA, de fecha 23 de marzo de 2023, la que estableció el orden de antigüedad de los vocales del Tribunal de acuerdo a la fecha de su colegiatura[8], y asume las funciones de la presidencia de esta Sala la Vocal Titular Vanessa Erika Luyo Cruzado, conforme a la designación formulada mediante Resolución N° 000019-2023-JUS-TTAIP-PRESIDENCIA de fecha 9 de noviembre de 2023;

De conformidad con lo previsto por el artículo 6 y 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;

---

5 *"Artículo 19.- Información parcial*
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".

6 Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

7 En esta resolución se consigna el Acuerdo de Sala Plena de fecha 3 de agosto de 2020, conforme al cual en el caso de vacaciones de un vocal: *"El reemplazo se realiza según el criterio de antigüedad, iniciando con el Vocal de la otra Sala con la colegiatura más antigua hasta completar un período de treinta (30) días calendario, consecutivos o no, con independencia del Vocal o Vocales reemplazados. Una vez completado el referido período, corresponderá el siguiente reemplazo con el Vocal que le sigue en mayor antigüedad de colegiatura y así sucesivamente".*

8 Conforme a dicha resolución en el caso de los vocales de la Primera Sala, dicho orden de antigüedad es el siguiente: vocal Luis Guillermo Agurto Villegas, vocal Segundo Ulises Zamora Barboza y vocal Tatiana Azucena Valverde Alvarado.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **OCTAVIO ROJAS CABALLERO**; **REVOCANDO** lo dispuesto en la Carta N° 165-GCGF-ESALUD-2023 de fecha 29 de setiembre de 2023; en consecuencia, **ORDENAR** a la **SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD** que entregue la información pública solicitada, salvaguardando la información de carácter confidencial, conforme los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **OCTAVIO ROJAS CABALLERO.**

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 **OCTAVIO ROJAS CABALLERO** y al **SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD**, 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).

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal Presidente

VANESA VERA MUENTE
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: fjlf/jmr