



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 003244-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 02852-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **JUAN LUIS VALVERDE VIDAL**
Entidad : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NEPEÑA**
Sumilla : Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 3 de noviembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02852-2023-JUS/TTAIP de fecha 23 de agosto de 2023, interpuesto por **JUAN LUIS VALVERDE VIDAL**¹, contra el OFICIO N° 023-2023-MDN-A-RAI-JESL notificado por correo electrónico de fecha 16 de agosto de 2023, mediante el cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NEPEÑA**² atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 2 de agosto de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 2 de agosto de 2023, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente requirió a la entidad la entrega de la siguiente información:

- “- *Se me otorgue copias simple de las planillas de trabajadores de la Municipalidad Distrital de Nepeña, correspondiente al mes de Julio de 2023, en el que debe incluirse a los trabajadores contratados bajo el régimen 728, CAS Y RECAS.*
- *Se me otorgue copia simple de la planilla de trabajadores del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Limpieza Pública de la Municipalidad Distrital de Nepeña correspondiente al mes de Julio de 2023.*
- *Se me otorgue copias de las planillas, lista y/o registro de personal locador de servicios de la Municipalidad Distrital de Nepeña, debe incluirse en dicha lista al personal contratado por Orden de Servicios y/o proyectos correspondiente al mes de Julio de 2023.*
- *Se otorgue copia simple de la Licencia de Funcionamiento del establecimiento comercial en el que ocurrió el incendio el día 26 de Julio de 2023 en el C.P. San Jacinto y/o copia de las actas de inspección de control realizadas por el área de Licencias de la Municipalidad Distrital de Nepeña.*

¹ En adelante, el recurrente.

² En adelante, la entidad.

- Se otorgue copia simple de la Inspección de Defensa Civil del establecimiento comercial en el que ocurrió el incendio el día 26 de Julio de 2023 en el C.P. San Jacinto y/o copia de las actas de inspección de control realizadas por el área de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de Nepeña.” (sic)

A través del OFICIO N° 023-2023-MDN-A-RAI-JESL notificado por correo electrónico de fecha 16 de agosto de 2023, la entidad atendió la referida solicitud, señalando lo siguiente:

“(…)

TERCERO: Que, en el presente caso se advierte de autos, que el pedido de información efectuado por el ciudadano recurrente consta de dos tipos de pedidos de información, una relacionada con las planillas de los trabajadores sujetas al régimen laboral privado que prevé el Decreto Legislativo 728, así como los trabajadores sujetos al CAS y RECAS, planillas de trabajadores de proyectos de inversión y de locadores; sobre el particular, se le informa que el inciso 5) del artículo 17° del mencionado texto legal, contiene como excepción al derecho de acceso a la información pública, la llamada información confidencial”, comprendiendo esta, entre otras, la "información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar", por lo que la información solicitada que contiene información confidencial de trabajadores no es pública, consecuentemente resulta IMPROCEDENTE lo solicitado en este extremo.

CUARTO: Que el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada y uniforme jurisprudencia que la información referida a la copia de contratos, boletas de pago de trabajadores y/o documentos similares, es información referida a su intimidad, pues se trata de información vinculada a su remuneración, contenida en sus boletas de pago, habiendo el Tribunal ya señalado que Los detalles contenidos en boletas de pago atañen, prima facie, a la esfera privada del funcionario público (Expediente N° 00330-2009-PHD/TO fundamento 7). Se trata, pues, en el caso concreto, de información de carácter personal de los trabajadores de la Municipalidad Distrital de Nepeña, sobre la que tienen derecho a controlar su uso y revelación en virtud del derecho a la autodeterminación informativa (Cfr. Expediente N 7439-2007-PHD/TC, fundamento 3) por lo que, no se encuentra dentro del campo del derecho del acceso a la información pública, conforme a la excepción señalada por el citado inciso 5) del artículo 17 del Texto Unico Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 021-2019-JUS

QUINTO: Sin perjuicio de lo señalado precedentemente se tiene que precisar que las solicitudes de información que presenten los administrados deben enmarcarse en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual 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. De tal manera, que se le informa que respecto de los proyectos de inversión y de los que brindan servicios (locadores) NO SE ELABORAN PLANILLAS Y TAMPOCO SE CUENTA CON UN REGISTRO DE LOS MISMOS, siendo por demás información pública que puede verificarse con el acceso a la internet a través de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas o en su defecto por el portal de transparencia de los servicios que realiza la Municipalidad Distrital de Nepeña respecto de los locadores, en tal sentido, se tiene que lo solicitado por el ciudadano recurrente no se enmarca dentro de los alcances de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por el contrario se trata de información que su entrega implicaría que la Municipalidad Distrital de Nepeña a través de sus Áreas técnicas analice la

información que tenga y cree y/o produzca la información solicitada, lo que contraviene a lo dispuesto por la normatividad descrita.

SEXTO: Que, por otro lado el ciudadano recurrente exige copia de la licencia de funcionamiento, actas de inspección de control realizadas por el área de Licencias de la Municipalidad Distrital de Nepeña, de un local comercial que se ha incendiado el 26 de julio del 2023 en el Centro poblado de San Jacinto, sin brindar alguna otra información; al respecto, resulta importante precisarle que de acuerdo al artículo 10° del Reglamento de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, señala que el procedimiento se inicia con la presentación de una solicitud -física o virtual- a cargo del solicitante, la cual, necesariamente, debe contener la siguiente información:

1. Nombres y apellidos
2. Documento de identificación.
3. Domicilio.
4. Expresión concreta y precisa del pedido de información -considerando, de ser posible, cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada-y,
5. Firma, en caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la Entidad: si el solicitante no sabe firmar o está impedido de hacerlo, deberá estampar su huella digital.

Lo que, en definitiva, implica que el pedido de información debe ser claro a efectos de que el funcionario o servidor responsable de brindar la información solicitada pueda requerir las áreas involucradas con mayor precisión lo petitionado a efectos de dar cumplimiento a la ley. Sin embargo, el ciudadano recurrente no ha precisado el nombre del establecimiento comercial y su dirección para proceder a ubicar la información solicitada, por lo que no SIENDO CLARO Y CONCRETO EL PEDIDO DEVIENE EN IMPROCEDENTE DE PLANO.

SEPTIMO: Por lo analizado y en atención a la normatividad que ha sido descrita precedentemente y en salvaguarda de la legalidad y el debido proceso, se declara IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA, solicitada mediante Expediente Administrativo 2548-2023”.

El 18 de agosto de 2023, el recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, al señalar, respecto a los requerimientos en los ítems 1 y 2 de la solicitud, “(...) no existe impedimento legal para que se nos otorgue las copias de las planillas solicitadas, máxime si como puede verificarse en la solicitud que ha motivado el presente procedimiento, las copias solicitadas corresponden al mes de Julio de 2022”; respecto al requerimiento en el ítem 3 señaló, “(...) el Tribunal entenderá lo señalado por el funcionario resulta además de una excusa irresponsable un acto temerario que acredita la mala fe con la que se intenta ocultar la información solicitada, dado que todo entidad estatal guarda un registro de los locadores con los que ostenta una relación de naturaleza civil, no solo por la facilidad con la que dicha relación puede desnaturalizarse sino además porque se trata de la disponibilidad de recursos del Estado (...)”; y , respecto a los requerimientos en los ítems 4 y 5 de la solicitud indicó que, “(...) la entidad es quien conoce que documentos son los que se encuentran en su posesión y es quien debe interpretar razonablemente el pedido para efectos de satisfacer el derecho de acceso a la información pública, máxime si en el Centro Poblado de San Jacinto el día 26 de Julio de 2023 solo ocurrió un incendio que fue de grandes proporciones y la ubicación del local es conocido debido a que se encuentra al frente del lugar en el que se realizó el desfile por fiestas patrias y el responsable de

la información se encontraba presente dado que también ejerce el cargo de Secretario General (...)”.

Mediante la Resolución N° 003039-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA³ 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 formulación de sus descargos, sin que a la fecha de la emisión de la presente resolución hay remitido 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, con excepción de aquellas 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-JUS⁴, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, precisa el referido artículo que, para los efectos de dicho cuerpo legal, 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 finalmente 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.

Finalmente, el numeral 5 del artículo 17 de la antes indicada norma establece 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 personal y familiar.

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, asimismo, si la entidad cumplió con atender la solicitud conforme a lo estipulado a la citada norma.

³ La resolución fue notificada por mesa de partes virtual de la entidad, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

⁴ En adelante, 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 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”.

Sobre el particular cabe mencionar que, 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, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas.”* (Subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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, 4 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)

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.

En esa línea, el último párrafo 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 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.

En el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad la entrega de información consiste en cinco (5) ítems, conforme lo detallado en la parte de antecedentes de la presente resolución, mientras tanto, la entidad denegó la referida solicitud al señalar, respecto a los requerimientos en los ítems 1 y 2, se encuentran tuteladas por la excepción al derecho de acceso a la información pública contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, respecto al requerimiento en el ítem 3 señaló que, no cuenta con la información solicitada, por lo tanto, no está obligada a entregar la información con la que no cuenta u obligada a contar hasta el momento de la formulación de la solicitud; y en cuanto a los requerimientos contenidos en los ítems 4 y 5 manifestó que no son claros ni concretos; ante ella, el recurrente presentó el recurso de apelación materia de análisis, alegando, en líneas generales, que la entidad le ha denegado su solicitud sin sustento legal alguno.

En ese sentido, corresponde a este colegiado determinar si la información requerida se encuentra protegida por la excepción al derecho de acceso a la información contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, asimismo, si la entidad cumplió con atender la solicitud del recurrente conforme a lo estipulado en la referida norma.

Respecto a la atención de los requerimientos en los ítems 1 y 2 de la solicitud

En este extremo de la solicitud, el recurrente demandó a la entidad la entrega de la siguiente información:

- *Se me otorgue copias simple de las planillas de trabajadores de la Municipalidad Distrital de Nepeña, correspondiente al mes de Julio de 2023, en el que debe incluirse a los trabajadores contratados bajo el régimen 728, CAS Y RECAS.*
- *Se me otorgue copia simple de la planilla de trabajadores del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Limpieza Pública de la Municipalidad Distrital de Nepeña correspondiente al mes de Julio de 2023.*

En tanto, la entidad denegó dichos requerimientos al señalar que, "(...) se le informa que el inciso 5) del artículo 17° del mencionado texto legal, contiene como excepción al derecho de acceso a la información pública, la llamada información confidencial", comprendiendo esta, entre otras, la "información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar", por lo que la información solicitada que contiene información confidencial de trabajadores no es pública, consecuentemente resulta IMPROCEDENTE lo solicitado en este extremo".

Respecto a la información relacionada a los funcionarios y servidores públicos, debemos señalar que en el artículo 5 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet, entre otros, lo siguiente:

"(...)

2. 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)

Asimismo, el artículo 25 de la Ley de Transparencia refiere que toda entidad de la Administración Pública publicará, trimestralmente, entre otros, lo siguiente:

"(...)

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 agregado)

En esa línea, el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Transparencia, precisa que debe publicarse en el Portal de Transparencia Estándar además de la información a la que se refieren los artículos 5 y 25 de la Ley de Transparencia y las normas que regulan dicho portal, la siguiente información:

“(…)

m. 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. (Subrayado agregado)

De lo expuesto, se puede afirmar que la información sobre la remuneración del personal de una entidad, es información de carácter público sin importar el régimen laboral al que se encuentre sujeto, la denominación o cargo que desempeñen, más aún cuando estas se encuentran vinculadas a la utilización de presupuesto público.

Ahora bien, es preciso indicar que el numeral 5 del artículo 2 de la Ley N° 27933, 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 (...)”. (Subrayado agregado).

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 pago 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 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, 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”.*

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 las planillas, 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, mencionado en párrafos precedentes.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6 al 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 así 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 petitionado, previo pago del costo de reproducción". (subrayado agregado)

En esa línea, 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, se establece 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". (Subrayado agregado)

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente los extremos de la solicitud analizada y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida⁵, y, de ser el caso, tachar la información protegida por la Ley de Transparencia, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Respecto a la atención del requerimiento en el ítem 3 de la solicitud

En este extremo de la solicitud el recurrente requirió a la entidad la entrega de la siguiente información:

- *Se me otorgue copias de las planillas, lista y/o registro de personal locador de servicios de la Municipalidad Distrital de Nepeña, debe incluirse en dicha lista al personal contratado por Orden de Servicios y/o proyectos correspondientes al mes de Julio de 2023.*

Mientras tanto, la entidad denegó el referido requerimiento al señalar que, "(...) las solicitudes de información que presenten los administrados deben enmarcarse en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual 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. De tal manera, que se le informa que respecto de los proyectos de inversión y de los que brindan servicios (locadores) NO SE ELABORAN PLANILLAS Y TAMPOCO SE CUENTA CON UN REGISTRO DE LOS MISMOS, siendo por demás información pública que puede verificarse con el acceso a la internet a través de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas o en su defecto por el portal de transparencia de los servicios que realiza la Municipalidad Distrital de Nepeña respecto de los locadores, en tal sentido, se tiene que lo solicitado por el ciudadano recurrente no se enmarca dentro de los alcances de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por el contrario se trata de información que su entrega implicaría que la Municipalidad Distrital de Nepeña a través de sus Áreas técnicas analice la información que tenga y cree y/o produzca la información solicitada, lo que contraviene a lo dispuesto por la normatividad descrita.

Al respecto cabe precisar que, el personal que presta servicios en las entidades de la Administración Pública bajo la modalidad de contrato por locación de

⁵ 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.

servicios no se encuentra registrados en la planilla de trabajadores, dado que la contratación del personal bajo dicha modalidad no se efectúa al amparo de las normas laborales, sino del derecho civil, además cabe precisar que dicha modalidad de contrato no genera subordinación del trabajador hacia la entidad, por lo tanto, la entidad no está obligada a crear o producir información con la que no cuenta.

En ese caso, si bien el recurrente solicitó la entrega de la planilla de trabajadores bajo la modalidad de locación de servicios, lo cual, conforme a lo expuesto en el párrafo anterior no es atendible por inexistencia de datos, pero también en dicho extremo de la solicitud el recurrente solicitó la entrega de la lista o registro de trabajadores contratados bajo la modalidad de locación de servicios.

Al respecto, es oportuno señalar que 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.

Por otro lado, vale precisar que el sentido del requerimiento que contiene el ítem 3 de la solicitud no contravienen lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Transparencia. Al respecto, es oportuno resaltar lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, en cuanto precisó:

“6. Por otra parte, el artículo 13° de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: “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 la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley N° 27806” (subrayado agregado).

En ese sentido, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, pudiendo inclusive extraerla de cualquier documento o soporte para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, ni contravenir lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar parcialmente el recurso de apelación sobre dicho extremo de la solicitud, disponiendo la entrega al recurrente de la lista o registro de personal locador de servicios correspondiente al mes de julio de 2023, y denegando el requerimiento de planilla de personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios, conforme a los argumentos desarrollados en la presente resolución.

Respecto a la atención de los requerimientos en los ítems 4 y 5 de la solicitud

En este extremo de la solicitud el recurrente demandó a la entidad la entrega de la siguiente información:

- *Se otorgue copia simple de la Licencia de Funcionamiento del establecimiento comercial en el que ocurrió el incendio el día 26 de Julio de 2023 en el C.P. San Jacinto y/o copia de las actas de inspección de control realizadas por el área de Licencias de la Municipalidad Distrital de Nepeña.*
- *Se otorgue copia simple de la Inspección de Defensa Civil del establecimiento comercial en el que ocurrió el incendio el día 26 de Julio de 2023 en el C.P. San Jacinto y/o copia de las actas de inspección de control realizadas por el área de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de Nepeña.”.*

Mientras tanto, la entidad denegó el pedido, alegando que, “(...) *en definitiva, implica que el pedido de información debe ser claro a efectos de que el funcionario o servidor responsable de brindar la información solicitada pueda requerir las áreas involucradas con mayor precisión lo peticionado a efectos de dar cumplimiento a la ley. Sin embargo, el ciudadano recurrente no ha precisado el nombre del establecimiento comercial y su dirección para proceder a ubicar la información solicitada, por lo que no SIENDO CLARO Y CONCRETO EL PEDIDO DEVIENE EN IMPROCEDENTE DE PLANO*”.

Al respecto, resulta necesario recordar lo previsto en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Transparencia, el cual determina la procedencia de la subsanación de una solicitud de acceso a la información pública cuando se incumpla, entre otros, con el siguiente requisito:

“d. *Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada; (...)*” (Subrayado agregado)

En ese contexto, señala el referido artículo que la entidad tendrá como plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibida la solicitud de acceso a la información pública para requerir al solicitante la subsanación de cualquier requisito, incluida la expresión concreta y precisa del pedido de información, transcurrido el cual, se entenderá por admitida; en este caso, la solicitud fue ingresada a la entidad el 2 de agosto de 2023, mientras el cuestionamiento sobre la falta de claridad de la solicitud se notificó el 16 de agosto de 2023, esto es fuera del plazo señalado por ley que venció el día 4 de agosto del mismo año.

Por tanto, al no haber acreditado de forma alguna el cumplimiento de lo señalado por la normativa, no resulta amparable lo señalado por la entidad, puesto que ya se había cumplido el plazo para poder solicitar la precisión del requerimiento al solicitante, quedando admitida la solicitud en sus propios términos.

Ahora bien, respecto la alegada carencia de precisión de la solicitud, es importante tener en cuenta lo establecido por la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública⁶, vigente al momento de presentarse la solicitud, en la cual se señala que toda persona encargada de la interpretación de dicha Ley, o

⁶ Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 21 de octubre de 2020.

de cualquier otro instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, “(...) deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad de este derecho (...)”⁷ debiendo, la autoridad pública que reciba una solicitud, “(...) realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la misma”⁸; asimismo establece que la autoridad pública tiene “(...) la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a ella en forma precisa y completa”⁹. (Subrayado agregado)

A mayor abundamiento, es oportuno tener en consideración lo expresado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04203-2012-PHD/TC en el que se señaló lo siguiente:

“(...) Al respecto, cabe precisar que la emplazada no ha negado que dicha documentación exista; simple y llanamente ha argüido que lo requerido es impreciso. No obstante ello, este Colegiado considera que en la medida que lo solicitado hace referencia a ‘todos los documentos’, ello en modo alguno puede ser calificado como impreciso, puesto que no se le ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base de algún criterio; muy por el contrario, se ha requerido que brinde copias fedateadas del íntegro de la información relacionada a un asunto en particular.

Pretender que, en el presente caso, el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que peticiona de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a si se efectuó tal comunicación, en la medida que los ha producido y custodia”. (subrayado agregado).

En esa línea y tal como lo menciona la sentencia del Tribunal Constitucional, la entidad es quien conoce que documentos son los que se encuentran en su posesión y quien debe interpretar razonablemente el pedido para efectos de satisfacer el derecho de acceso a la información pública.

En tal sentido, corresponde amparar el recurso de apelación formulado por el recurrente sobre este extremo de la solicitud, disponiendo a entregar la información en los términos expuestos en ella, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

Finalmente, de conformidad con 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.

Por los considerandos expuestos¹⁰ 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;

⁷ Artículo 4, numeral 1.

⁸ Artículo 13, numeral 1.

⁹ Artículo 13, numeral 2.

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación presentado por **JUAN LUIS VALVERDE VIDAL**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NEPEÑA** que proceda entregar la información solicitada en los ítems 1, 2, 3 (respecto al requerimiento de la lista o registro de trabajadores contratados bajo locación de servicios), 4 y 5 de la solicitud, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NEPEÑA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de dicha información a **JUAN LUIS VALVERDE VIDAL**.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por **JUAN LUIS VALVERDE VIDAL** contra el OFICIO N° 023-2023-MDN-A-RAI-JESL notificado por correo electrónico de fecha 16 de agosto de 2023, mediante el cual la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NEPEÑA** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 2 de agosto de 2023, respecto al requerimiento contenido en el ítem tres (3) de solicitud, únicamente en cuanto al pedido de planillas del personal locador de servicios de la Municipalidad Distrital de Nepeña.

Artículo 4.- 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 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JUAN LUIS VALVERDE VIDAL** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NEPEÑA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

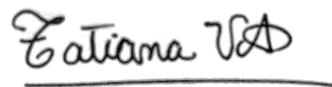


ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal

vp: uzb



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal