



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **Resolución 001598-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA**

Expediente : 01461-2023-JUS/TTAIP  
Recurrente : **GUADALUPE MUÑOZ SIAS**  
Entidad : **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 16 de junio de 2023

**VISTO:** El Expediente de Apelación N° 01461-2023-JUS/TTAIP de fecha 09 de mayo de 2023, interpuesto por **GUADALUPE MUÑOZ SIAS** contra la Carta N° 291-2023-DGA-CR notificada con fecha 02 de mayo de 2023, mediante el cual el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, dio respuesta a su solicitud de acceso a la información pública de fecha 20 de abril de 2023.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 20 de abril de 2023, la recurrente solicitó a la entidad remita a su correo electrónico la siguiente información: *“copia de todas las planillas, cargos o registros firmados por los trabajadores del congreso de la República que consignen el cobro de bonos de movilidad, bono de escolaridad, bono de cierre de pliego y cualquier otro tipo de bono efectuado por el Congreso de la República, correspondiente a los años 2021, 2022, 2023, especificando el nombre de trabajador, despacho u oficina al que corresponde y monto del bono”*.

Mediante la Carta N° 291-2023-DGA-CR notificada con fecha 02 de mayo de 2023, la entidad indicó lo siguiente: *“(…) en atención al documento de la referencia, remito el Informe N.° 163-2023-DF-DGA-CR, en el cual responde a su solicitud, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*.

En el Informe N.° 163-2023-DF-DGA-CR de fecha 2 de mayo de 2023, se señala que: *“(…) la información solicitada por la ciudadana, está contenida en listados (planillas) donde se consignan nombres, montos, números de las cuentas bancarias de cada servidor, y en aplicación a las excepciones al ejercicio del derecho que está considerada como información confidencial. (Información protegida por el secreto bancario) establecido en el numeral 2 del artículo 15°-B de la Ley n° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no es procedente atender la información solicitada por la ciudadana”*.

A través del Informe N° 253-2023-AT-DF-DGA/CR de fecha 26 de abril de 2023, se informa que: *“(…) lo requerido por la ciudadana corresponde a las planillas, cargos*

o registros firmados por los trabajadores del Congreso de la República se encuentran contenidas en listados (planillas) donde se consignan nombres, montos, números de las cuentas bancarias de cada servidor; y en aplicación a las excepciones al ejercicio del derecho que está considerada como información confidencial. (Información protegida por el secreto bancario) establecido en el numeral 2 del artículo 15°-B de la Ley n° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no es procedente atender la información solicitada por la ciudadana (...).

El 09 de mayo de 2023, la recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, alegando que:

*“(...) mediante (...) CARTA N° 291-2023-DGA-CR (...) se me niega el acceso a la información “porque dicha información consigna los números de cuentas de los trabajadores”. (...) Sin embargo, se debe precisar que, aunque la información es custodiada por la entidad esta no hace una motivación específica, razonable ni suficiente para negar el acceso a la información requerida, sino que se justifica erróneamente solo en el extremo de que “los descuentos de los ingresos se encuentran establecida dentro de la excepción” de la Ley de Transparencia. Cuando la solicitud no se realizó solo sobre ese detalle, pudiendo la entidad tachar los números de cuentas y brindar la información requerida. (...) La entidad no está cumpliendo con entregar la información que, como bien ha señalado en el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el numeral 14 de la Resolución de Sala Plena N° 000001-2021-SP, es pública: “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”.*

A través de la Resolución 001407-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA<sup>1</sup>, se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la referida solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos.

Mediante escrito N° 1 ingresado a esta instancia el xx de junio de 2023, la entidad hizo su apersonamiento, y remitió el expediente administrativo generado para el trámite de la solicitud del recurrente y formuló sus descargos, señalando:

*“(...) De lo expuesto, se fundamenta que el Recurso de apelación presentado por la ciudadana, deberá ser declarado Infundado, debido a que lo solicitado contraviene preceptos y derechos consagrados a nivel Constitucional, además de las disposiciones normativas vigentes con fuerza de ley, en el marco de las cuales el Congreso de la República a través de la Dirección General de Administración únicamente traslada la solicitud de información a las áreas pertinentes y con la información que ellas brinden, a su vez la pone en conocimiento de los ciudadanos. En ese razonamiento, se colige que el Congreso de la República si cumplió con informar al ciudadano respecto a la IMPOSIBILIDAD de entregar la información requerida; finalmente Señor Presidente de la Segunda Sala (sic), cumplimos con adjuntar el expediente administrativo requerido, en donde constan los oficios diligenciados por parte de la Dirección General de Administración, así como la respuesta brindada por el Departamento de Finanzas y el Área de Tesorería de nuestra Entidad , además de la carta a través de la cual se pone en conocimiento y traslada la información al ciudadano”.*

## 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

---

<sup>1</sup> Resolución del 2 de junio de 2023, notificada a la entidad el 8 de junio de 2023.

el pedido, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Por su parte, 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<sup>2</sup>, establece que por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Así también, el artículo 10 de la citada ley señala 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.

De otro lado, el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, modificada por el 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<sup>3</sup>, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de la mencionada ley.

El artículo 15-B, numeral 2 de la Ley de Transparencia indica que la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.

En dicha línea, 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.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales<sup>4</sup>, define como datos personales a toda información sobre una persona natural que la identifica, precisando el numeral 5 de dicho artículo que la información sobre ingresos económicos constituye un dato personal sensible.

Finalmente, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

## **2.1 Materia en discusión**

La controversia consiste en determinar si la respuesta brindada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

## **2.2 Evaluación**

---

<sup>2</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

<sup>3</sup> En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

<sup>4</sup> En adelante, Ley de Protección de Datos Personales.

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del Principio de Publicidad, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

Con relación a dicho principio, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que:

*“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (STC N.º 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”.*

En 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:

*“(…)  
8. (...) 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:

*“(…)  
5. 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:

*“(…)  
13. (...) 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)

Sobre el particular, en el presente caso se aprecia que el recurrente solicitó a la entidad “(...) copia de todas las planillas, cargos o registros firmados por los trabajadores del Congreso de la República que consignen el cobro de bonos de movilidad, bono de escolaridad, bono de cierre de pliego y cualquier otro tipo de bono efectuado por el Congreso de la República, correspondiente a los años 2021, 2022 Y 2023. Especificando nombre del trabajador, despacho u oficina al que corresponde y monto del bono”; al respecto la entidad deniega el pedido de toda esa información invocando la excepción establecida en numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Ante ellos, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación, señalando que la denegatoria a su solicitud agravia su derecho de acceder a la información pública, debido a que la entidad pudo entregar la información tachando los números de cuentas y así salvaguardar la información confidencial.

Al respecto, el numeral 2 del artículo 17 de la ley de transparencia dispone que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información protegida por el **secreto bancario**, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.

Al respecto cabe señalar que la confidencialidad de la información protegida por el secreto bancario, encuentra sustento en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución, al indicar que: “El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado” (subrayado agregado)

Asimismo, el numeral 2 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que no podrá ejercerse el derecho de acceso a la información pública respecto a la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.

A manera de desarrollo del contenido del secreto bancario, el artículo 140 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, establece que dicho derecho protege la información concerniente a las operaciones pasivas que las personas mantienen con instituciones financieras, al señalar que prohíbe “(...) a las empresas del sistema financiero, así como a sus directores y trabajadores, suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los supuestos consignados en los Artículos 142, 143 y 143-A”<sup>5</sup> (subrayado agregado)

---

<sup>5</sup> Sobre la definición de operaciones pasivas, la Superintendencia Nacional de Banca, Seguros y AFP y el Ministerio de Educación han señalado que comprenden: “(...) todas las operaciones que realizan las entidades financieras con el fin de captar recursos económicos de los agentes económicos superavitarios, sean estos personas naturales o jurídicas (empresas). En contraprestación la entidad les ofrece un pago (tasa de interés pasiva) que varía de acuerdo con la entidad”. Ver al respecto: SUPERINTENDENCIA DE

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a 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. (...)*” (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 boletas de pago y 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 de la Administración Pública.

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

---

BANCA, SEGUROS Y AFP – SBS y MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Programa Finanzas en el Cole. Programa de Asesoría a Docentes sobre el rol y funcionamiento del sistema financiero, de seguros, AFP y unidades de inteligencia financiera. Lima: Superintendencia De Banca, Seguros y AFP – SBS, 2017, p. 50.  
En: <https://www.sbs.gob.pe/portals/3/educacion-financiera-pdf/guia%20del%20docente%202017.pdf>.  
Consulta realizada el 15 de junio de 2023.

## *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.

De lo expuesto, podemos concluir que solo se podrá negar el acceso a la información pública si se sustenta en base a las excepciones expresamente contenidas en la Ley de Transparencia y se ha acreditado una afectación en base a razones de hecho, de lo contrario, se mantendrá la presunción de máxima publicidad y se deberá entregar la información requerida.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, señalamos que en 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 el presente caso, lo que se debe resolver es si la entidad debió negar el acceso a toda la información solicitada, o si pudo entregarla tachando la información que se consideraba como confidencial; por tanto, no se está solicitando algún dato personal de una persona, sino que el extremo apelado de solicitud versa sobre información que se encuentra en el registro planillas de pagos que forman parte del presupuesto público, por lo que constituyen información pública.

En consecuencia, dado que dicho registro es administrado por la entidad, financiado con presupuesto público, y dado que la presunción de publicidad sigue vigente toda vez que correspondía a la entidad la carga de la prueba sobre la existencia de los supuestos de excepción al derecho de acceso a la información pública, lo cual en el presente caso no ha sido demostrado, corresponde que la entidad entregue la información solicitada, sin que ello implique la realización de un informe conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, o de ser el caso comunicar al recurrente de forma clara, precisa y veraz las razones por las cuales no puede entregar la información solicitada, procediendo con el tachado de la información protegida por la Ley de Transparencia, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

En virtud de lo establecido 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 sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la referida norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere dicha ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto 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;

#### **SE RESUELVE:**

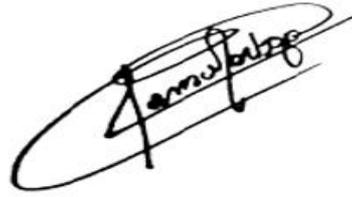
**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **GUADALUPE MUÑOZ SIAS**; en consecuencia, **ORDENAR** al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** que entregue la información solicitada por el recurrente conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada por el recurrente, conforme a lo expuesto en el artículo precedente.

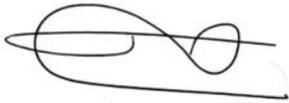
**Artículo 3.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución **GUADALUPE MUÑOZ SIAS** y al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

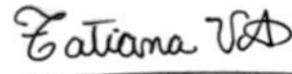
**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



ULISES ZAMORA BARBOSA  
Vocal Presidente



LUIS AGURTO VILLEGAS  
Vocal



TATIANA VALVERDE ALVARADO  
Vocal

vp: lav