



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 004851-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 03861-2024-JUS/TTAIP
Impugnante : **JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE PUNO**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 22 de octubre de 2024

VISTO el Expediente de Apelación N° 03861-2024-JUS/TTAIP de fecha 5 de setiembre de 2024, interpuesto por **JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA**, contra la CARTA N° 000111-2024-GRP/RRHH, notificada por correo electrónico de fecha 4 de setiembre de 2024, mediante el cual el **GOBIERNO REGIONAL DE PUNO** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con escrito de 18 de agosto de 2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de agosto de 2024, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad se le remita por correo electrónico la siguiente información:

“(…) SOLICITO SE ME BRINDE LA INFORMACIÓN Y SE EXPIDA UNA COPIA FEDATEADA Y/O CERTIFICADA de los siguientes documentos que detallo y sean enviado virtualmente a mi correo electrónico xxxxxx@gmail.com:

- **PLANILLAS DE JORNALES** (Planillas de remuneraciones) de la obra “mejoramiento de la carretera dv. desaguadero (emp pe-36a) – kelluyo – pisacoma, provincia de chucuito – puno (tramo ii keyullo - pisacoma)” correspondientes al periodo de octubre del 2020 hasta agosto del 2024; Dicha información solicitada debe de contener la remuneración percibida, el cargo desempeñado, la categoría remunerativa, entre otros y solo debe de mantenerse la reserva o tachando de los montos correspondientes a los descuentos realizados de los trabajadores o servidores públicos.
- Información sobre el régimen laboral de todos los trabajadores que laboran en la obra “mejoramiento de la carretera dv. desaguadero (emp pe-36a) – kelluyo – pisacoma, provincia de chucuito – puno (tramo ii keyullo - pisacoma). Correspondientes al periodo de octubre del 2020 hasta agosto del 2024” (sic)

Mediante la **CARTA N° 000111-2024-GRP/RRHH**, notificada por correo electrónico de fecha 4 de setiembre de 2024, la entidad atendió la referida solicitud, señalando lo siguiente:

“Es grato dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente Tomando conocimiento del documento presentado por el señor JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA, identificado con DNI xxxxxx, con domicilio real en xxxxx barrio bellavista de la ciudad de Puno, con Correo xxxxxx@gmail.com con número de WhatsApp xxxxx, en donde solicita:

- *Copia fedateada y/o certificada de PLANILLAS DE JORNALES (PLANILLAS DE REMUNERACIONES) DE LA OBRA "MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DV. DESAGUADERO (EMP PE-36A) - KELLUYO PISACOMA, PROVINCIA DE CHUCUITO-PUNO (TRAMO II KEYULLO PISACOMA)" correspondientes al periodo de octubre del 2020 hasta agosto del 2024.*

Al respecto, es de mi competencia poder manifestar que según la LEY N° 27806 Ley De Transparencia Y Acceso A La Información Pública que tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú. Según el Literal h) de la Ley N° 27806 Ley De Transparencia Y Acceso A La Información Pública está exceptuada del libre acceso a información la referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. Según el numeral 11 del artículo 2° de la Ley N° 29733 define Nivel suficiente de protección para los datos personales. Nivel de protección que abarca por lo menos la consignación y el respeto de los principios rectores de esta Ley, así como medidas técnicas de seguridad y confidencialidad, apropiadas según la categoría de datos de que se trate. Según el artículo 11 de la Ley N° 29733 señala que existe un Principio de nivel de protección adecuado para el flujo transfronterizo de datos personales, se debe garantizar un nivel suficiente de protección para los datos personales que se vayan a tratar o, por lo menos, equiparable a lo previsto por esta Ley o por los estándares internacionales en la materia. Motivo por el cual la solicitud no podrá ser atendida, en este punto.

- *INFORMACIÓN SOBRE EL RÉGIMEN LABORAL DE TODOS LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN LA OBRA "MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DV. DESAGUADERO (EMP PE-36A)-KELLUYO-PISACOMA, PROVINCIA DE CHUCUITO PUNO (TRAMO II KEYULLO-PISACOMA). Correspondientes al periodo de octubre del 2020 hasta agosto del 2024.*

Sobre este punto debo informar que, en dicha obra el personal que ha sido contratado por Inversión” (sic)

El 5 de setiembre de 2024, el recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando, entre otros, que el objeto de su solicitud es que la entidad entregue las planillas de trabajadores de determinada obra, la identidad de los trabajadores, categoría remunerativa y el régimen laboral en la que fueron contratados, información que no está protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública, por cuanto la misma entidad tiene la obligación de publicar en el portal de transparencia estándar, conforme a lo prescrito en el numeral 3 del artículo 25 de la Ley de Transparencia.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 004136-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos.

Con escrito ingresado a esta instancia con fecha 3 de octubre de 2024, la entidad presentó a esta instancia sus descargos, señalando lo siguiente:

“(…)

I. PETITORIO.

Dentro del plazo de Ley recorro ante vuestro Despacho a efectos de presentar los Descargos al Recurso de Apelación y Otros, interpuesta por JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA, contra la Carta N.º 000111-2024-GRP/RRHH, solicitando se sirva declarar INFUNDADA en su oportunidad, conforme a los fundamentos de hecho y derecho que pasamos a exponer.

II. FUNDAMENTOS DE HECHO DE DEFENSA.

PRIMERO: *Que con fecha 18 de agosto de 2024, se recepciono la solicitud presentada por JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA, a través del cual señala: "SOLICITO SE ME BRINDE LA INFORMACIÓN Y SE EXPIDA UNA COPIA FEDATEADA Y/O CERTIFICADA de los siguientes documentos que detallo y sean enviado virtualmente a xxxxxxx@gmail.com" según el siguiente detalle: mi correo electrónico*

- *PLANILLAS DE JORNALES (Planillas de remuneraciones) de la obra "Mejoramiento de la carretera dv. Desaguadero (emp pe-36a) - Kelluyo - Pisacoma, provincia de Chucuito - Puno (tramo II Keyullo - Pisacoma)" correspondientes al periodo de octubre del 2020 hasta agosto del 2024; Dicha información solicitada debe de contener la remuneración percibida, el cargo desempeñado, la categoría remunerativa, entre otros y solo debe de mantenerse la reserva o tachando de los montos correspondientes a los descuentos realizados de los trabajadores o servidores públicos.*
- *Información sobre el régimen laboral de todos los trabajadores que laboran en la obra "mejoramiento de la carretera dv. Desaguadero (emp pe-36a) Kelluyo Pisacoma, provincia de Chucuito Puno (tramo II Keyullo Pisacoma). Correspondientes al periodo de octubre del 2020 hasta agosto del 2024.*

SEGUNDO: *Que, de lo expuesto en el primer punto se procedió a evaluar la solicitud de acceso a la información presentada por JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA, teniéndose como base Legal lo señalado en el numeral 5) del Art. 2 de la Constitución Política del Estado, este al referirse que son derechos fundamentales de la persona el solicitar sin expresión de causa la información requerida, **exceptuándose aquella información que afecta la***

¹ Resolución debidamente notificada a la mesa de partes virtual de la entidad: <https://sgd.regionpuno.gob.pe/virtual/inicio.do>, el 20 de setiembre de 2024, generándose el registro N° 2024-0023985, 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, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

intimidad personal, (...). Advirtiéndose en la solicitud del apelante que esta vulneraría la intimidad de los trabajadores, contemplados en la obra "Mejoramiento de la carretera dv. Desaguadero (emp pe-36a) Kelluyo Pisacoma, provincia de Chucuito - Puno (tramo II Keyullo - Pisacoma)".

La planilla de remuneraciones o comúnmente conocida como planilla de pago, es aquel documento donde se encuentran todos los detalles relacionados al sueldo de un trabajador y sus beneficios de acuerdo a ley. Aquí se encuentra el sueldo bruto, gratificaciones, pago de CTS, asignación familiar si fuera el caso y otros aportes correspondientes de naturaleza personalísima. Al respecto, la decisión de los funcionarios públicos de ingresar a laborar en el sector público evidencia que consienten sujetar determinados actos relacionados a la función de servicio al Estado que se les ha asignado, a determinadas condiciones, límites, reglas y principios que resultan aplicables a la función pública que realizan, como ocurre con la publicidad de la información correspondiente al puesto o cargo desempeñado, remuneración y sujetarse al acceso de información a la ciudadana en virtud del Principio de Publicidad.

El Tribunal Constitucional sobre el ámbito reducido de intimidad de los servidores públicos y los alcances del Principio de Publicidad, concluye que el registro de ingreso y salida correspondiente a trabajadores públicos constituye información de naturaleza pública, toda vez que es una actividad realizada en el ejercicio de sus funciones, como es asistir y permanecer en el respectivo centro de trabajo durante la jornada laboral, que forma parte de su obligación como trabajador remunerado por el Estado, hecho que implica la utilización de recursos públicos y por ello pasible de acceso a información. Sin embargo, la jurisprudencia citada infiere, que corresponde a la entidad proteger aquella información contenida en las planillas de pago, que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Transparencia, específicamente la referida a deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador.

Los administrados, están facultados para solicitar información del Gobierno Regional y de la administración pública, sin embargo, la planilla de pago es información personalísima, dado que la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar, se encuentra exceptuada de ser proporcionada por la administración; más aún, cuando la información no es a título personal.

TERCERO: Que de la solicitud presentada por el señor Jose Antonio Albarracin Quisca, no se hace un requerimiento claro, preciso y conciso del tipo de planillas al que desea acceder. Puesto que que la obra mejoramiento de la carretera dv. Sesaguadero (emp pe-36a) – Kelluyo – Pisacoma, provincia de Chucuito Puno (tramo II Keyullo Pisacoma)", tiene una ejecución bajo la modalidad de administración directa. Por ende, las planillas que este tipo de obra generan, son por, costo directo, gastos generales, gasto de supervisión, entre otros. Dicha solicitud no tiene una especificación puntual, de lo que se desea acceder lo que conlleva a una incertidumbre en la comprobación, verificación y justificación del mismo.

Bajo esta premisa por la cual partimos y pretendemos demostrar, es que nos vemos colocados en un estado de indefensión, ya que el modo de proponer la

solicitud del requerimiento de información es ambiguo. En efecto, nosotros tenemos la carga de contestar la solicitud del área usuaria, sin embargo; al advertirse la poca claridad del requerimiento, nos coloca en una situación de desventaja, atentatoria a nuestro derecho de defensa.

CUARTO: *Sobre el régimen laboral de los trabajadores debemos de señalar que estos están bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, afectos a proyectos de inversión”. (sic)*

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.

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-JUS², 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 artículo 13 de la Ley de Transparencia, refiere 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, por lo que 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.

Asimismo, 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.

Finalmente, el numeral 5 del artículo 17 del mencionado cuerpo normativo establece que no puede ser ejercido el derecho de acceso a la información pública respecto de la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.

² En adelante, Ley de Transparencia.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información consistente en planillas de trabajadores está protegida por la excepción al derecho de acceso a la información pública contemplada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, y si la información referida al régimen laboral de trabajadores fue atendida conforme a lo estipulado en 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:

“(…)

5. *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:

“(…)

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)

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.

Ahora bien, atendiendo a los hechos descritos en los antecedentes de la presente resolución, corresponde a este colegiado determinar si la información consistente en planillas de trabajadores está protegida por la excepción al derecho de acceso a la información pública contemplada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, y si la información referida al régimen laboral de trabajadores fue atendida conforme a lo estipulado en la Ley de Transparencia.

- **En cuanto a la atención del requerimiento relacionado a la entrega de planillas de trabajadores**

Sobre el particular, cabe mencionar que la entidad, invocando el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, menciona que la información referida a las planillas de remuneraciones contiene datos personales cuya divulgación podrían vulnerar la intimidad personal y familiar de los trabajadores.

En esa línea, cabe señalar que 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 de: "La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin

perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado” (subrayado agregado).

Por su parte los numerales 4 y 5 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales³ proporciona la definición de datos personales y sensibles:

“(…)

4. Datos personales. Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.
5. Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual”.
(Subrayado agregado)

Complementariamente, los numerales 4 y 6 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, establece las siguientes definiciones:

“(…)

4. Datos personales: Es aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados.

“(…)

6. Datos sensibles: Es aquella información relativa a datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad”.
(Subrayado agregado)

En ese sentido, respecto al derecho a la intimidad, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento Jurídico 38 de la sentencia recaída en el Expediente N° 6712-2005-HC/TC, que “(…) sobre la base del right to be alone (derecho a estar en soledad), se ha estimado apropiado afirmar que es el ámbito personal en el cual un ser humano tiene la capacidad de desarrollar y fomentar libremente su personalidad. Por ende, se considera que está constituida por los datos, hechos o situaciones desconocidos para la comunidad que, siendo verídicos, están reservados al conocimiento del sujeto mismo y de un grupo reducido de personas, y cuya divulgación o conocimiento por otros trae aparejado algún daño. (…)”⁴ (subrayado añadido).

En el caso de la información relativa a funcionarios y servidores públicos, es preciso tener en cuenta que el artículo 5 de la Ley de Transparencia establece que las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente,

³ En adelante, Ley N° 29733.

⁴ El Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento Jurídico 37 de la sentencia recaída en el Expediente N° 6712-2005-HC que una manifestación de la vida privada es la intimidad.

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)

Dicho esto, cabe reafirmar que la información relativa a los funcionarios y servidores públicos son de naturaleza pública, así como toda documentación que motivó su contratación o designación en el cargo, sus contratos o resoluciones de designación o nombramiento, sus boletas de pago, planillas y otros, con las excepciones que la norma de la materia establece, puesto que su publicidad permite a los ciudadanos conocer las condiciones fácticas y jurídicas en las que prestan sus servicios.

A mayor abundamiento, respecto a la naturaleza pública de planillas, 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 planillas y boletas de pago 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 laboral de una persona que prestó servicios en la comuna 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.

En dicha línea, debemos reiterar que la información referida a las remuneraciones que perciben los funcionarios y servidores públicos son de naturaleza pública, por lo tanto, las entidades de la Administración Pública están en la obligación de transparentar ya sea a petición de parte o por *motu proprio*, sin embargo, no corren la misma suerte los descuentos por cualquier motivo o denominación aplicados a las remuneraciones, toda vez que estas corresponden a la esfera privada de los trabajadores.

Así lo ha establecido este Tribunal en el siguiente criterio de carácter vinculante: **"Las boletas de pago de servidores y funcionarios públicos tienen**

naturaleza pública, con excepción de la información relativa a los descuentos que se realicen a los ingresos en cuanto su divulgación constituye una invasión a la intimidad personal y familiar". fueron normativas vinculantes para toda entidad de la Administración Pública, conforme al numeral 2.8 del artículo V y 1 del artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, así como del numeral 4 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 Intereses⁶, por lo tanto, conforme a la normativa y la jurisprudencia analizada los argumentos alegados por la entidad para denegar la información requerida no es amparable.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que eventualmente la información requerida pueda contar con información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, por ejemplo, la dirección domiciliaria, dirección electrónica, número telefónica, descuentos a las remuneraciones y otros. 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.*

⁵ En adelante, Ley N° 27444.

⁶ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

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 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 de la información pública que forma parte del documento, ello acorde con el artículo 19⁷ de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, no es amparable los argumentos de la entidad sobre la naturaleza confidencial de las planillas de remuneraciones, por lo tanto, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega al recurrente de la información pública requerida⁸, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

- **En cuanto a la atención del requerimiento relacionado al régimen laboral de trabajadores**

Sobre este extremo de la solicitud, la entidad en la respuesta a la solicitud ha señalado que el personal ha sido contratado por inversión, lo cual resulta ambigua, en la medida que no precisa exactamente cuál es régimen laboral en la que fueron contratados los trabajadores en la obra "Mejoramiento de la Carretera DV. Desaguadero (EMP PE-36A)-Kelluyo-Pisacoma, Provincia de Chucuito – Puno".

Al respecto, es importante tener en consideración que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información completa, clara, precisa y oportuna, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC, en el cual dicho Colegiado señaló lo siguiente:

"(...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin

⁷ "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".

⁸ 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.

existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es **fragmentaria**, desactualizada, **incompleta**, **imprecisa**, falsa, no oportuna o errada. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”. (subrayado agregado)

En el mismo sentido, el referido colegiado señaló en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC que:

“(...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la obligación de parte de los organismos públicos de entregar la información solicitada, sino que ésta sea completa, actualizada, precisa y verdadera. De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, por el contrario, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa” (subrayado agregado).

Dicho esto, si bien la entidad en sus descargos precisa que los trabajadores fueron contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, lo cual, conforme a la jurisprudencia antes desarrollada debió ser comunicada al recurrente, por lo tanto, se estima el recurso de apelación formulado sobre este extremo de la solicitud, disponiendo que la entidad precise con exactitud el régimen laboral en la que fueron contratados los trabajadores en la obra “Mejoramiento de la Carretera DV. Desaguadero (EMP PE-36A)-Kelluyo-Pisacoma, Provincia de Chucuito – Puno”.

- **En cuanto a la falta de precisión del pedido de información**

La entidad en sus descargos menciona que, *“(...) la solicitud presentada por el señor Jose Antonio Albarracin Quisca, no se hace un requerimiento claro, preciso y conciso del tipo de planillas al que desea acceder. Puesto que que la obra mejoramiento de la carretera dv. Sesaguadero (emp pe-36a) – Kelluyo – Pisacoma, provincia de Chucuito Puno (tramo II Keyullo Pisacoma)”, tiene una ejecución bajo la modalidad de administración directa. Por ende, las planillas que este tipo de obra generan, son por, costo directo, gastos generales, gasto de supervisión, entre otros. Dicha solicitud no tiene una especificación puntual, de lo que se desea acceder lo que conlleva a una incertidumbre en la comprobación, verificación y justificación del mismo”*

Al respecto, es necesario recordar lo previsto en el numeral 13.2 del artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS⁹, el cual establece como requisito obligatorio de la solicitud, “Expresión concreta y precisa del pedido de información”. (subrayado agregado)

Asimismo, el artículo 14 de referida norma, establece un mandato de observancia obligatoria para las entidades de Administración Pública, al momento de requerir la subsanación de la solicitud por falta de algún requisito obligatorio, al señalar que, *“Las formalidades establecidas en este artículo*

⁹ En adelante, nuevo Reglamento de la Ley de Transparencia.

precedente tienen por finalidad garantizar la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, por lo que deben interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de el/la solicitante". (subrayado agregado)

En esa línea, el numeral 16.1 del artículo 16 de la mencionada norma prescribe que, "(...) *Cuando la solicitud presente algún defecto u omisión en los requisitos obligatorios, la entidad debe requerir la subsanación al/a la solicitante en el plazo máximo de dos (2) días hábiles contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. De no hacerlo en dicho plazo, la solicitud se considera admitida en los términos en los que fue formulada. El requerimiento de subsanación debe indicar expresamente qué es lo que requiere ser aclarado o precisado*". (subrayado agregado);

En este caso, a nivel de descargos, la entidad cuestiona la falta de claridad de la solicitud, lo cual, conforme a la norma antes desarrollada es inoportuna, por lo tanto, corresponde a la entidad admitir y atender la solicitud en los términos expuestos en ella.

No obstante a ello, es conveniente abordar sobre la supuesta carencia de precisión del pedido de información, al respecto, de la lectura de la solicitud se advierte que el recurrente solicitada la entrega de la planillas de remuneraciones de los trabajadores en la obra "Mejoramiento de la Carretera DV. Desaguadero (EMP PE-36A)-Kelluyo-Pisacoma, Provincia de Chucuito – Puno", proporcionando datos suficientes que permitan a la entidad ubicar y delimitar la información solicitada.

Sobre ello, es importante precisar que resulta excesivo y en cierta medida abusivo exigir al administrado que provea los datos específicos de la información que requiera, dado que el administrado se encuentra en una relación de asimetría informativa con el Estado, por la cual, quien tiene mayores posibilidades de acceder a los aludidos datos de ubicación de la información es la entidad estatal y no el ciudadano, por lo que el ciudadano solo tendrá que aportar aquellos datos que efectivamente posea.

En todo caso, la única exigencia para el solicitante que se desprende del citado precepto es que efectúe una "expresión concreta y precisa del pedido de información", esto es, que se realice una delimitación clara de la información o documento que se solicita, aspecto que, en el presente caso, estimamos que se ha cumplido. En dicha línea, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3550-2016-PHD/TC, en el cual precisó que:

"Pretender que, en el presente caso, el recurrente especifique datos más precisos que los que ha planteado en su solicitud de acceso a información pública deviene en desproporcionado, dado que como ciudadano no tiene por qué saber mayores datos sobre el particular. En ese sentido, la solicitud de aclaración deviene en innecesaria, puesto que entre la entidad emplazada y el recurrente existe una relación de asimetría informativa. En efecto, es la emplazada la que conoce qué datos adicionales, distintos a los indicados por el recurrente podrían adicionalmente servir para brindar la información. Sin embargo, los datos indicados por el recurrente en su solicitud bastan como para que la entidad emplazada le proporcione lo requerido".

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 peticona 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. Por consiguiente, no son amparables los argumentos esbozados por la entidad sobre la imprecisión del pedido de información.

Finalmente, de conformidad con los artículos 54 y 57 del nuevo 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.

De conformidad con lo dispuesto¹⁰ por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353; Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA**; en consecuencia, **ORDENAR** al **GOBIERNO REGIONAL DE PUNO** que entregue la información pública solicitada por el recurrente, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **GOBIERNO REGIONAL DE PUNO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA**.

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.

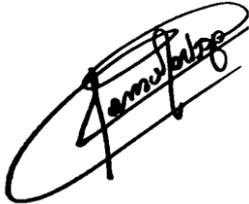
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JOSE ANTONIO ALBARRACIN QUISCA** y al **GOBIERNO REGIONAL DE PUNO**, 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).



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

vp: lav