



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

## PRIMERA SALA

### Resolución N° 010305732020

Expediente : 00346-2018-JUS/TTAIP  
Recurrente : **MARÍA YANIRA MARTINEZ DELL' ERBA**  
Entidad : **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 20 de agosto de 2020

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00346-2018-JUS/TTAIP de fecha 24 de setiembre de 2018, interpuesto por **MARÍA YANIRA MARTINEZ DELL' ERBA**<sup>1</sup> contra la respuesta contenida en la Carta N° 1485-2018-SGMPI notificada el 17 de agosto de 2018, a través de la cual la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO**<sup>2</sup> denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente con fecha 14 de agosto de 2018 (Exp. N° 778337)<sup>3</sup>.

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 14 de agosto de 2018, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente<sup>4</sup> solicitó se le proporcione en triplicado copias fedateadas de:

“(…)

1. *Copia de la Planilla de pensionistas correspondiente al mes de Enero 1997 en la parte que corresponda al pensionista Luis Alfonso Martínez Rivera*
2. *Copia de la Planilla de pensionistas correspondiente a los meses de Febrero de 1997 al mes de abril de 1997 en la parte que corresponda a la pensionista de viudez Marina Manuela Dill'Erva viuda de Martínez*

<sup>1</sup> En adelante, la recurrente.

<sup>2</sup> En adelante, la entidad.

<sup>3</sup> Es oportuno señalar que el recurso de apelación materia de análisis fue presentado durante la vigencia del Decreto Supremo N° 043-2003-PCM que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como del Decreto Supremo N° 06-2017-JUS que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; en ambos casos, al ser actualizados a través del Decreto Supremo N° 021-2019-JUS y Decreto Supremo N° 04-2019-JUS respectivamente, los cuales no variaron el contenido de los artículos materia del presente pronunciamiento, sino únicamente su numeración dentro del nuevo texto único ordenado; en tal sentido, para una mejor comprensión, para efectos de la presente resolución los artículo, numerales y literales citados serán los actualmente vigentes.

<sup>4</sup> Cabe señalar que dicho pedido se realizó en representación de su madre María Manuela Dell'Erba Vda. de Martínez, quien le otorgó poder (Partida Electrónica N° 11018122) a la recurrente general para realizar todo tipo de actos en favor y defensa de sus derechos.

3. *Copia de las boletas de pago correspondiente al periodo Mayo de 1997 al mes de Noviembre del 2014*”.

A través de la Carta N° 1485-2018-SG-MPI, notificada el 17 de agosto de 2018, la entidad comunicó a la recurrente que “(...) *no es posible procesar su pedido debido a que la información solicitada forma parte de las Excepciones de Ejercicio del Derecho: Información Confidencial, señalado en el quinto párrafo el artículo 15-B, de la Ley N° 27927, Ley que modifica la Ley de Transparencia Acceso a la información Pública (...)*”<sup>5</sup> (sic); asimismo, señaló que lo solicitado se encuentra relacionado con los datos sensibles, los cuales “(...) *son un tipo o especie de dato personal, cuyo tratamiento y difusión puede realizarse previo consentimiento, por escrito, del titular de tal información, esto se desprende del artículo 13.6 de la Ley de Protección de Datos Personales, dentro de los datos sensibles se encuentra a los ingresos económicos.*” (sic)

El 27 de agosto de 2018, la recurrente interpone ante la entidad el recurso de apelación<sup>6</sup> materia de análisis “(...) *en su calidad de hija del que en vida fue Luis Alfonso Martínez Rivera pensionista de la Municipalidad Provincial de Ilo, y de María Manuela Dill’Erba viuda de Martínez (Hoy María Manuela Dell’Erba viuda de Martínez) de la cual [es] su apoderada (...)*”; además, refirió que la información solicitada no se encuentra inmersa en ninguno de los supuestos de excepción establecidos en los artículos 15, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806.

Mediante la Resolución N° 010105372020<sup>7</sup> se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio, solicitando a la entidad la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos<sup>8</sup>, los cuales a la fecha de emisión de la presente resolución no han sido presentados.

## II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>9</sup>, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que el supuesto de excepción señalado por la entidad se encuentra establecido en la actualidad en numeral 5 del artículo 17 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>6</sup> Recurso impugnatorio elevado a esta instancia el 24 de setiembre de 2018, mediante el Oficio N° 1571-2018-A-MPI.

<sup>7</sup> Resolución de fecha 6 de agosto de 2020, notificada al correo electrónico mesadepartes@mpi.gob.pe el 12 de agosto de 2020, con confirmación de recepción automática en la misma fecha a horas 12:15, 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.

<sup>8</sup> Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes Física y Virtual correspondiente al día de hoy.

<sup>9</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

Asimismo, el artículo 10 de la citada norma establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 del mismo cuerpo normativo, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley.

Respecto a las excepciones al derecho de acceso a la información pública, el numeral 5 del artículo 17 de la norma antes citada señala que es información confidencial, *“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.”*

Por su parte, el primer párrafo del artículo 18 de la misma ley 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**

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

## **2.2. Evaluación**

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas, 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 menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

En esa línea, 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”*.

Por otro lado, con relación a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública regulada en el artículo 18° de la Ley de Transparencia, en el Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir*

*efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”.* (subrayado nuestro).

Con relación a los gobiernos locales, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 26° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>10</sup>, 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.

Asimismo, la parte in fine 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).

Sobre el particular, de autos se observa que la recurrente solicitó se le proporcione en triplicado copia fedateada de las planillas de pensiones que corresponde a Luis Alfonso Martínez Rivera (enero de 1997) y a Marina Manuela Dell’Erva viuda de Martínez (febrero a abril de 1997), así como boletas de pago de mayo de 1997 a noviembre de 2014, a lo que la entidad respondió que no es posible atender dicho pedido al estar inmerso dentro de la excepción prevista en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, así como en el numeral 13.6 del artículo 13 de la Ley de Protección de Datos Personales.

En tal sentido, vale indicar que el acceso a la documentación en poder de las entidades públicas es la regla, mientras que la reserva es la excepción, conforme al razonamiento expuesto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05812-2006-HD/TC, en el que señala que:

*“(...) un Estado social y democrático de Derecho se basa en el principio de publicidad (artículo 39° y 40° de la Constitución), según el cual los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todos los ciudadanos. Excepcionalmente el acceso a dicha información puede ser restringido siempre que se trate de tutelar otros bienes constitucionales, pero ello debe ser realizado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.* (subrayado agregado)

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que le corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en confidencialidad la información que haya sido solicitada por un individuo, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC:

---

<sup>10</sup> En adelante, Ley N° 27972.

*“(...) De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).*

Al respecto, la entidad no cuestiona la posesión de la documentación requerida, sino que ha denegado la entrega de lo solicitado alegando su naturaleza confidencial argumentando lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, haciendo referencia en la respuesta a la recurrente respecto a la información vinculada con los ingresos económicos contenidos en la documentación solicitada.

Al respecto es preciso indicar que el numeral 5 del artículo 2 de la 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 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 pagos 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 o 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 asignado a dichas pensiones, en la medida que el pago de los mismos proviene de recursos del Estado, el cual debe ser asignado conforme el ordenamiento legal y por ende, ser pasible de ser obtenido a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En dicha línea, de manera ilustrativa podemos señalar que respecto a los ingresos económicos efectuados con cargo a recursos públicos, el numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia establece que las entidades deben publicar en sus portales institucionales de Internet “*La información presupuestal que incluya datos sobre (...) partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones (...)*”. De igual modo, 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 la planilla de pensionista, así como las boletas de pagos correspondientes, realizadas con cargo a recursos públicos, corresponde que la entidad entregue la información requerida tachando en todo caso, aquella información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, corresponderá a la entidad proteger aquella información de naturaleza íntima contenida en la documentación requerida, mediante el tachado correspondiente, tal como ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, al analizar 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.*

(...)

*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)

De otro lado, es preciso señalar que la Ley de Transparencia no requiere expresión de causa para la atención de lo requerido; asimismo, no efectúa distinción entre los ciudadanos que lo solicitan, sino que evalúa el carácter público de la naturaleza de la documentación requerida. De esta manera, se deja a salvo el derecho de la recurrente de requerir la documentación materia de autos sin el tachado correspondiente, en el ejercicio de los derechos que le asistan, conforme a nuestro ordenamiento jurídico.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por la recurrente y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida., proteger aquella de naturaleza íntima contenida en la documentación requerida, mediante el tachado correspondiente.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Por los considerandos expuestos<sup>11</sup> 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; asimismo, ante la ausencia de la Vocal Titular de la Primera Sala María Rosa Mena Mena por descanso físico, interviene en la presente votación el Vocal Titular de la Segunda Sala de esta instancia Felipe Johan León Florián<sup>12</sup>;

## **SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación presentado por **MARÍA YANIRA MARTINEZ DELL'ERBA** contra lo dispuesto en la Carta N° 1485-2018-SGMPI; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO** efectuar la entrega de la información pública solicitada a la recurrente de acuerdo a los argumentos expuestos de la presente resolución.

<sup>11</sup> 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.

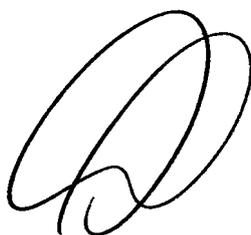
<sup>12</sup> Conforme a lo establecido en la Resolución N° 031200252020 de fecha 6 de agosto de 2020, la cual establece designar como reemplazante al vocal Felipe Johan León Florián del 17 de agosto al 6 de setiembre de 2020, en atención al numeral 5 del artículo 10-D del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, el cual establece que los vocales tienen la función de "Completar otra Sala en los casos de abstención, recusación o ausencia justificada de un vocal".

**Artículo 2.- SOLICITAR** a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite la entrega de la información correspondiente a **MARÍA YANIRA MARTINEZ DELL'ERBA**.

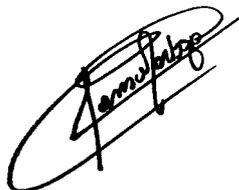
**Artículo 3.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **MARÍA YANIRA MARTINEZ DELL'ERBA** y a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

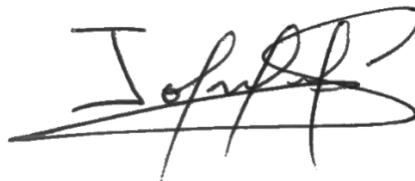
**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



PEDRO CHILET PAZ  
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal



JOHAN LEÓN FLORIÁN  
Vocal

vp: uzb