



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003659-2023/JUS-TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 03407-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **JAÉN CRUZ MOLINA**
Entidad : **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL ILO**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 1 de diciembre de 2023

VISTO: El Expediente de Apelación N° 03407-2023-JUS/TTAIP de fecha 05 de octubre de 2023, interpuesto por **JAÉN CRUZ MOLINA**, contra el Oficio N° 1261-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL "ILO"/RR.PP, de fecha 17 de julio de 2023, notificado el 20 de julio de 2023, mediante el cual la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL ILO**, responde a la solicitud acceso a la información pública presentada por el recurrente el 14 de julio de 2023 signado con el Expediente N° 1403128.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de julio de 2023, el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

"Copia legalizada de las boletas de pago de los meses de marzo, abril, mayo, junio 2023 del Prof. Elmer, Torres Cruz de la especialidad de electricidad de la institución educativa ALMIRANTE MIGUEL GRAU SEMINARIO".

Mediante el Oficio N° 1261-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL "ILO" /RR.PP, de fecha 17 de julio de 2023, la entidad brindó atención al requerimiento, señalando:

"Es preciso indicarle que, según el numeral 5 del artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales, establece como dato personal los "ingresos económicos; asimismo, el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias ha referido que los ingresos económicos forman parte del derecho a la vida privada y que la información consignada en la planilla de pagos relativa a las afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores tiene carácter confidencial al involucrar la intimidad personal y familiar. Por ello, su solicitud está siendo devuelta"

Con fecha 25 de julio de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis¹ contra la referida comunicación alegando que dicha respuesta es contraria a Ley.

¹ Elevada a esta instancia el 5 de octubre de 2023 con el Oficio N° 1903-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/"ILO"/AAJ

Mediante la RESOLUCIÓN N° 003351-2023/JUS-TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 13 de noviembre de 2023, notificada a la entidad el 21 de noviembre del mismo año, esta instancia le requirió el expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos.

A través del Oficio N° 2448-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL “ILO”/AAJ ingresado a esta instancia el 1 de diciembre de 2023, remitió el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente y formuló sus descargos a través del Informe N° 73-2023-GRM/DRE-MOQUEGUA/UGEL “ILO”/DIR/RRPP emitido por la Oficina de Relaciones Públicas, en el cual ratifica la denegatoria de la información al considerar que la información solicitada concierne a la intimidad personal y familiar.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú² establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, 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-JUS³, 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.

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

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

Asimismo, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia ha previsto que no podrá ejercerse el derecho de acceso a la información respecto a la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad o vida privada.

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM⁴, señala que cuando se denegara el acceso a la información requerida por considerar que no tiene carácter público, las entidades de la Administración Pública deberán hacerlo obligatoriamente en base a razones de hecho y a las excepciones respectivas contempladas en la Ley de Transparencia.

² En adelante, Constitución.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

2.1. Materia en discusión

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

2.2 Evaluación de la materia en discusión

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que recoge el principio de publicidad, toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

En dicho contexto, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo las limitaciones expresamente indicadas en la ley.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional señaló 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”*.

Teniendo en cuenta ello, el Tribunal Constitucional precisó que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado” (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, o en algún otro supuesto legal, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se observa que el recurrente solicitó a la entidad “Copia legalizada de las boletas de pago de los meses de marzo, abril, mayo, junio 2023 del Prof. Elmer, Torres Cruz de la especialidad de electricidad de la institución educativa ALMIRANTE MIGUEL GRAU SEMINARIO”, y la entidad denegó dicho pedido alegando que las boletas contienen datos personales que tienen carácter confidencial. Ante ello, el recurrente presentó el recurso de apelación. Por su parte, la entidad a través de sus descargos ratificó la denegatoria de la información al considerar que la misma constituye información confidencial.

En dicho contexto, corresponde determinar si la respuesta brindada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Sobre el particular, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia ha previsto que no podrá ejercerse el derecho de acceso a la información respecto a la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad o vida privada.

Asimismo, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, define a los datos personales como: *“Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados”* y agrega el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, que los datos personales se refieren a: *“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.”*

En relación a la dimensión positiva del derecho a la intimidad, el Tribunal Constitucional indicó en el Fundamento Jurídico 22 de la sentencia recaída en el Expediente 03485-2012-AA/TC:

“Por otro lado, los derechos a la intimidad y a la vida privada como también se ha puesto de manifiesto, no solo pueden ser vistos hoy desde una óptica material en el sentido de que queden protegidos bajo su ámbito normativo aquellos datos, actividades o conductas que materialmente puedan ser calificadas de íntimas o privadas, sino también desde una óptica subjetiva, en la que lo reservado será aquello que el propio sujeto decida, brindando tutela no solo a la faz negativa del derecho (en el sentido del derecho a no ser invadido en ciertos ámbitos), sino a una faz más activa o positiva (en el sentido del derecho a controlar el flujo de información que circule respecto a nosotros). Bajo esta perspectiva, el derecho a la intimidad o el derecho a la vida privada, han permitido el reconocimiento, de modo autónomo también, del derecho a la autodeterminación informativa, que ha sido recogido en el artículo 2, inciso 6, de la Constitución y en el artículo 61 inciso 2 del Código Procesal Constitucional, o del derecho a la protección de los datos personales, tal como lo denomina la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales” (subrayado agregado).

En el ejercicio del atributo positivo del derecho a la intimidad, se aprecia, entonces, que un ser humano tiene la capacidad de desarrollar y fomentar libremente su personalidad y es en este aspecto en el cual una persona determina libremente qué es su intimidad y qué no, definiendo los linderos de su vida privada.

Ahora bien, **en el caso de autos** se observa que la entidad denegó el acceso a lo requerido alegando que contiene datos personales de los funcionarios públicos, como los descuentos, entre otros, y que estos tienen carácter confidencial. Dicho argumento, sin embargo, no justifica la denegatoria íntegra de la boleta de pago solicitada, pues conforme a lo previsto por el artículo 19 de la Ley de Transparencia, cuando un documento contiene parte de información confidencial, y parte de información pública es posible la entrega de la parte pública, protegiendo los datos de carácter secreto, reservado o confidencial.

Por otro lado, en cuanto al argumento de que la información contenida en las boletas de pago es confidencial por referirse a los ingresos económicos de los servidores públicos, es preciso recordar lo que este Tribunal ha establecido sobre el particular en el Precedente Administrativo de Observancia Obligatoria⁵ emitido en el Expediente 02873-2023-JUS/TTAIP y publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de octubre de 2023:

“Con relación a los ingresos de los funcionarios y servidores públicos, el numeral 5 del artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales establece como dato personal los “ingresos económicos”, por lo cual en principio la información sobre la remuneración de una persona natural tiene carácter confidencial en consideración de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Sin embargo, este Tribunal considera que para el caso de los servidores o funcionarios públicos, es posible interpretar de manera sistemática las disposiciones reguladas por la Ley de Transparencia que se citan a continuación:

- *Conforme al numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información: “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).*
- *El Título IV “Transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas” de la Ley de Transparencia regula en su artículo 23 lo siguiente: “Este título tiene como objeto fundamental otorgar mayor transparencia al manejo de las Finanzas Públicas, a través de la creación de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las Finanzas Públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas.” (subrayado agregado)*

Adicionalmente, el numeral 3 del artículo 25 de la Ley de Transparencia establece que se publicitará la siguiente información del personal de las entidades:

- “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*

⁵ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/4700480-003285-2023-jus-ttaip-segunda-sala>.

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 nuestro)

Nótese que las disposiciones citadas no establecen de forma expresa que deba publicarse el monto de los ingresos económicos de manera individualizada por cada funcionario y servidor público, ya que regulan la difusión de información presupuestal general sobre partidas y rangos salariales, así como gastos totales en remuneraciones; sin embargo, sí manifiestan la intención del legislador relativa a publicitar aquella información vinculada con el manejo de las finanzas del Estado, mediante el establecimiento de diversos mecanismos de transparencia activa.

En dicha línea, este Tribunal considera factible interpretar que el artículo 10 de la Ley de Transparencia, al establecer que “se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales”, incluye a las boletas de pago como información pública, al contener información sobre el manejo de finanzas públicas en una determinada decisión administrativa, como es el pago realizado a un trabajador del Estado como contraprestación a la labor realizada en un determinado periodo de tiempo.

Adicionalmente, con relación al ámbito de intimidad de los funcionarios públicos, cabe citar que el Tribunal Constitucional en el Fundamento 24 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03485-2012-AA/TC, indicó que cuentan con un “(...) umbral más reducido de protección [lo cual] encuentra sustento en que (...) estas personas, desde el momento en que han decidido asumir cargos públicos, se exponen, de manera voluntaria, a un mayor escrutinio público acerca del modo en que ejercen la función (...)”

Además, tal como indica el numeral 3 del artículo 32 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública⁶, la excepción de vida privada “(...) no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos (...)” (subrayado agregado).

Por tanto, esta instancia reitera que resulta de vital importancia que se pueda acceder a la información específica sobre la remuneración individualizada que reciben los funcionarios y servidores públicos, a fin de permitir el ejercicio de la fiscalización ciudadana respecto del uso de los recursos públicos, como parte esencial de una sociedad democrática.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-PHD/TC, ha resaltado la importancia de la fiscalización ciudadana y el fortalecimiento de la libertad de expresión de la ciudadanía, al señalar que:

“3. El tener acceso a los datos relativos al manejo de la res pública resulta esencial para que exista una opinión pública verdaderamente

⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. “Ley modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública”. AG/RES 2958. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 21 de octubre de 2020. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc_5718-20_ESP.pdf.

libre que pueda fiscalizar adecuadamente la conducta de los gobernantes. O como ya se ha expresado por este Tribunal, es consustancial al régimen democrático, que reposa en la soberanía del pueblo y el respeto de la dignidad de las personas. Sin la efectiva vigencia de este derecho, no solo puede verse afectado el proyecto de vida o el interés individual de la persona a quien se le denegó la información, sino a la sociedad en su conjunto, puesto que no tendría forma de ejercer la fiscalización de la actividad administrativa del Estado. Con ello se pone de manifiesto de manera más clara aun la interrelación del interés individual y el interés social, tan propio de los derechos fundamentales. Por eso se ha llegado a decir –no en términos de legitimidad desde luego- que “Cuando se le impide a un ciudadano el ejercicio de un derecho fundamental, la comunidad entera resulta afectada” [HÄBERLE, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima; Fondo editorial de la PUCP. p. 64.]” (subrayado nuestro”).

En consonancia con ello, esta instancia fijó 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”***.

En dicha línea, siendo que el referido precedente se publicó en el diario oficial El Peruano de modo previo a la presentación de la solicitud de información, la entidad debió aplicar el mismo, dado que dicho precedente constituye fuentes normativa vinculante 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-JUS⁷, 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 Intereses⁸.

Por otro lado, en cuanto al argumento de la entidad de que el Tribunal Constitucional ha establecido que la boleta de pago de los servidores públicos tiene carácter confidencial, conforme a lo señalado en el Fundamento 12 de la STC N° 05892-2009-PHD/TC, esta instancia debe precisar que en dicho expediente la controversia no giraba en torno a un pedido de información relativo a la entrega del documento “boletas de pago”, sino que lo requerido fue “explicaciones de los descuentos por planillas efectuados a un tercero derivado de un contrato privado de préstamo”, por lo que la confidencialidad señalada por el Tribunal Constitucional en dicha resolución sólo se sustentó en el análisis de que las afectaciones a las remuneraciones “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”.

⁷ En adelante, Ley N° 27444.

⁸ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

En este caso, pues, la razón del carácter no público de la información se consignó bajo el siguiente razonamiento, y de él no se puede deducir que el íntegro de la boleta tiene carácter confidencial: *“Este Tribunal considera que la información requerida por el recurrente (las explicaciones de los descuentos por planillas efectuados a un tercero derivado de un contrato privado de préstamo) se encuentra comprendida en tal supuesto de excepción, por cuanto, por un lado, se trata de una información que no será utilizada en el marco de una decisión de gobierno de la administración pública, y por otro lado, no coadyuva a convertir los actos expedidos por el gobierno en actos democráticos dotados de transparencia, toda vez que carece de toda relevancia pública, a pesar que pueda ser poseída y producida por una entidad del Estado”.*

Por tanto, dicha resolución, conforme a lo desarrollado en sus fundamentos (*ratio decidendi*), solo ha determinado el carácter confidencial de las afectaciones a las remuneraciones, no pronunciándose sobre el monto de las remuneraciones u otros ingresos otorgados a los servidores y funcionarios públicos como contraprestación a la función pública desempeñada y que es financiada con recursos públicos, información también contenida en una boleta de pago y que, por las razones aquí expuestas, tiene carácter público.

Por lo antes indicado, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, y ordenar a la entidad que entregue al recurrente la información solicitada, tachando las afectaciones a las remuneraciones, así como los datos personales de individualización y contacto obrantes en la documentación requerida.

Finalmente, en virtud de lo previsto 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.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353:

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **JAÉN CRUZ MOLINA**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL ILO** que entregue al recurrente la información pública solicitada, tachando las afectaciones a las remuneraciones, así como los datos personales de individualización y contacto obrantes en la documentación requerida, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL ILO** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de la presente resolución.

Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **JAÉN CRUZ MOLINA** y a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL ILO** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



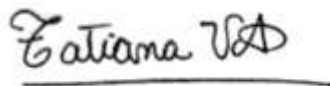
ULISES ZAMORA BARBOZA

Vocal Presidente



LUIS AGURTO VILLEGAS

Vocal



TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO

Vocal

vp: lav