

VOTO DISCREPANTE DE LA VOCAL TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO

Con el debido respeto por mis colegas Vocales de la Primera Sala del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dentro del marco de las funciones asignadas en el numeral 3 del artículo 10-D del Decreto Supremo N° 011-2018-JUS¹, emito el presente voto DISCREPANTE, pues considero que declararse FUNDADO el recurso de apelación, en virtud de los siguientes fundamentos:

En el presente caso, se tiene que, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en fecha 7 de noviembre de 2024 la recurrente solicitó la siguiente información:

Elsa Flores Sancho, identificado con DNI N° 09711221, en ejercicio de mi derecho a la información pública reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y del artículo séptimo del T.U.O. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, solicito se me entregue copia de la siguiente información:

- Copia de boletas de pago de los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 1994.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 1995.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 1996.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 1997.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 1998.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 1999.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2000.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2001.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2002.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2003.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2004.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2005.
- Copia de boletas de pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre del año 2006.

La información lo solicito se me envíe en forma digital al correo electrónico
[REDACTED]

En respuesta, mediante la CARTA N° 001184-2024-OACGDA-SG/MLV de fecha 26 de noviembre de 2024, la entidad comunicó a la recurrente que su solicitud *“ha sido reconducido al área poseedora de la información solicitada al amparo del inciso 171.2 del Art. 171 del T.U.O. de la Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, por cuanto su pedido de información no esta bajo los alcances de lo normado en el Reglamento de la Ley No 27806 y su formato de solicitud, aprobado con el Decreto Supremo No 007-2024-JUS.”* (Sic).

¹ “Artículo 10-D.- Funciones de los Vocales

El vocal tiene las siguientes funciones:

(...)

3) Participar y votar en las sesiones de la Sala que integra; así como, expresar las razones de su voto singular o discrepante.”

El 3 de diciembre de 2024, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, la recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante Resolución N° 005481-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA² se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la presentación del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública, así como la formulación de sus descargos.

En atención a dicho requerimiento, con OFICIO N° 000006-2024-OACGDA-SG/MLV, presentado a esta instancia el 27 de diciembre de 2024, la entidad remitió el expediente administrativo que se generó para la atención de la solicitud; asimismo, formuló sus descargos señalando lo siguiente:

(...)

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de expresarle un cordial saludo y a la vez, en atención a lo ordenado por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante Resolución N° 05481-2024-JUS/TTAIP -PRIMERA SALA, dispone la remisión del expediente administrativo generado por la ciudadana ELSA FLORES SANCHO como los descargos correspondientes.

Al respecto, la solicitud de la administrada fue reconducido al área poseedora de la información solicitada Oficina General de Recursos Humanos para su atención directa por tratarse de documentos propios de la solicitante.

Que, respecto de las excepciones, plazos y requisitos previstos en la Ley de Transparencia y Acceso la Información Pública, norma que está concebida para que terceros ajenos a un procedimiento administrativo, que no tienen el derecho de acceder de forma directa e inmediata a dicha información.

De acuerdo con ello, cumplo con remitir la solicitud correspondiente al expediente N° 79204-2024 con el descargo correspondiente del área usuaria, en diecisiete (17) folios, consistente en lo siguiente:

- 1. Solicitud de Acceso a la Información Pública Expdte N° 79204-2024 (Expdte N° 90989-2024)*
- 2. Informe N° 000604-2024-OACGDA-SG/MLV*
- 3. Hoja de Envío 004619-2024-OGRH/MLV*
- 4. Informe Remuneraciones 437-REMU-GGRH/MLV*
- 5. Informe N° 00642-2024-OGRH/MLV*
- 6. Carta N° 001338-2024-OACGDA-SG/MLV*
- 7. Cargos de envío al correo electrónico del solicitante”.*

(...)”

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

Asimismo, 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°

² Resolución que fue notificada a la mesa de partes de la entidad el 17 de diciembre de 2024 a las 16:44 horas, generándose el Expediente No.90989-2024, 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.

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

En concordancia con el mencionado numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el Principio de Publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, señala que 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.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC señaló que:

"[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental." (Subrayado agregado)

En el presente caso, se aprecia que la recurrente requirió a la entidad que se le brinde información consistente en copias simples de sus boletas de pago de los meses detallados precedentemente; requerimiento que fue reconducido por la entidad como un procedimiento bajo los alcances del artículo 171 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por considerar que lo solicitado por la recurrente no corresponde al procedimiento de acceso a la información pública; frente a ello, la recurrente consideró denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo, procediendo a presentar el recurso de apelación materia de análisis.

Posteriormente, la entidad en sus descargos, remitidos a esta instancia con OFICIO N° 000006-2024-OACGDA-SG/MLV, ha alcanzado diversa documentación, entre la cual se aprecia el correo electrónico de fecha 24 de diciembre de 2024 remitido al correo electrónico de la recurrente, con el cual se remiten como anexos la CARTA N° 1228-2024-OACGDA-SG/MLV y el INFORME N° 000642-2024-OGRH/MLV. De la lectura de este informe (que fue remitido por la entidad con sus descargos) se aprecia el siguiente contenido:

³ En adelante, Ley de Transparencia.

Me es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y en atención al documento de la referencia b), a través de la cual el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a través de la cual resolvió: *“Artículo 2.- REQUERIR a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, proceda a remitir el expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de ELSA FLORES SANCHO, y formule los descargos que considere pertinentes, de ser el caso”.*

Sobre el particular, se informa lo siguiente:

1. Que, mediante Informe N° 0437-REMU-GGRH/MLV, suscrito por el servidor Amado Juver Medrano Espinoza, personal del área de remuneraciones, remite copias de las boletas de pago de la servidora D. L. N° 728, **FLORES SANCHO, Elsa**, remite copia de las boletas desde el periodo 1994 a diciembre de 1998. Se adjuntan a la presente.
2. Asimismo, precisa lo siguiente: *“Al respecto, indicamos que del periodo de junio 1994 a diciembre 1998 no se cuenta con archivos digitales, por lo que es necesario ubicar las boletas físicas en el archivo central lo que ocasiona demora en la atención a este tipo de requerimientos, y por el tiempo transcurrido no se pueden sacar copias nítidas, por lo que a fin de dar la atención debida se ha procedido a tomar fotografías”.*

Es todo cuanto se informa para su conocimiento.

Ahora bien, al analizar estos actuados, en la Resolución en Mayoría se indica lo siguiente:

“Que, siendo ello así, conforme lo manifiesta la recurrente en su solicitud requirió a la entidad le proporcione sus boletas de pago por el periodo de junio del año 1994 a diciembre del año 2006; por lo tanto, se aprecia que su requerimiento no corresponde a una solicitud de acceso a la información pública, sino que constituye el ejercicio del derecho de autodeterminación informativa, previsto en el citado artículo 19 de la Ley de Protección de Datos Personales (subrayado añadido)”

La Vocal que suscribe no comparte este criterio por cuanto, en la medida que la solicitud de información fue formulada al amparo de la Ley de Transparencia, se sujeta a las excepciones contempladas en la misma; y, conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, la procedencia o no de la entrega de la información se analiza en función de la naturaleza de la información (ya sea pública, secreta, reservada o confidencial) y no en razón de la identidad del solicitante.

Al respecto, es oportuno mencionar que la Sala Plena de este Tribunal, con votación en mayoría, mediante la Resolución N° 000002-2024-JUS/TTAIP-SP de fecha 29 de abril de 2024 ha dejado sin efecto la Opinión Técnica Vinculante N° 000001-2021-JUS/TTAIP-SP de fecha 30 de marzo de 2021, señalando, entre otros, que: *“(…) el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene competencia para resolver los recursos de apelación formulados por los administrados en el procedimiento de acceso a la información pública; y, dentro de dicho procedimiento, determinar la procedencia de la entrega de la información solicitada en función de la naturaleza pública de la misma, independientemente de la identidad de quien la solicite, conforme a lo establecido en el precitado artículo 13; (…)* *en este sentido, cuando se verifique que la información requerida, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, contenga información propia del solicitante; procederá su entrega siempre y cuando dicha información sea de naturaleza pública; (…)* (Subrayado agregado).

En tal sentido, en el presente caso corresponde analizar la naturaleza pública (o confidencial, secreta o reservada) de la información solicitada por la recurrente, consistente en las boletas de pago de una funcionaria pública.

Sobre el particular, es preciso indicar que si bien el numeral 5 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, establece como dato personal

los “*ingresos económicos*”; no obstante, para el caso de los servidores o funcionarios públicos existe 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, 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 (...)*”.

También es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC, en la cual precisa que la información consignada en la planilla de pagos tiene el carácter de confidencial solo en el extremo relativo a las afectaciones a las remuneraciones de los trabajadores 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).

En esa línea, mediante Resolución N° 003285-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 06 de octubre de 2023, este Tribunal declaró precedente administrativo de observancia obligatoria para toda entidad de la Administración Pública⁴, determinando la naturaleza pública de las boletas de pago en los siguientes términos:

“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”

Asimismo, en dicho precedente vinculante, se precisa la información que la entidad deberá tachar o segregar de las boletas de pago, tal como se expone a continuación:

“Ante lo expuesto, este Tribunal reafirma lo expuesto en párrafos previos, respecto al carácter público de la información relativa a los ingresos de los funcionarios y servidores públicos; siendo que respecto de los descuentos a las remuneraciones que puedan constar en las boletas de pago, en la medida que los mismos se encuentren vinculados a aspectos de la intimidad personal, como por ejemplo la información relativa a deudas contraídas, préstamos obtenidos, consumos realizados o contrataciones celebradas por el trabajador y que pertenecen al ámbito de su esfera personal, esta instancia considera que

⁴ 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-JUS⁴, 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 Intereses.

dicha información se encuentra protegida por la excepción regulada en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Sin embargo, es preciso indicar que ello no constituye impedimento para que la entidad pueda entregar copia de las boletas de pago, en la medida que conforme a lo previsto en el artículo 19 de la misma ley, en caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que no sea de acceso público, la entidad deberá permitir el acceso a la información disponible del documento; para lo cual es posible tachar o suprimir la información que tenga carácter confidencial". (Subrayado agregado)

Adicionalmente, cabe señalar que si bien se aprecia en el expediente el correo electrónico de fecha 24 de diciembre de 2024 remitido por la entidad al correo electrónico de la recurrente, en el que se indica se remite la información solicitada; no obstante, no obra en el expediente la confirmación de recepción enviada desde el correo electrónico de la recurrente o la respuesta automática generada por una plataforma tecnológica o sistema informático; por lo que no es posible tener por válidamente notificada a la recurrente con dicha respuesta.

Respecto de lo antes mencionado, se debe tener presente el numeral 20.4 del artículo 20 de Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, en lo referido a las comunicaciones cursadas vía correo electrónico, se establece que:

"(...)

20.4. *El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1.*

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada (...)" (Subrayado agregado).

En dicha línea, es preciso recordar que en los Fundamentos 9 y 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1637-2017-PHD/TC, el Tribunal Constitucional estableció como línea jurisprudencial el criterio según el cual constituye parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública, el adecuado diligenciamiento de la notificación de la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, conforme al siguiente texto:

"(...)

El Tribunal Constitucional, ha resaltado, en reiteradas oportunidades, que la obligación de responder al peticionante por escrito y en un plazo razonable forma parte de un aspecto fundamental del derecho de acceso a la información pública, pues se trata de una modalidad de concreción del derecho de petición (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 04912-2008-PHD/TC, fundamento 8).

(...) Por lo tanto, debe quedar claro que el debido diligenciamiento de una notificación de respuesta al administrado, incide directamente en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, pues a través de la notificación se facilita al administrado el control ciudadano que busca a través del mencionado derecho en el marco de un Estado Constitucional." (Subrayado agregado)

⁵ En adelante, Ley N° 27444.

En consecuencia, corresponde estimar el presente recurso de apelación y disponer que la entidad entregue a la recurrente la información pública solicitada, tachando aquella información que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia⁶, 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, entre otros, mediante el tachado correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la misma norma⁷.

Por los fundamentos antes expuestos, **MI VOTO** es porque **SE DECLARE FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **ELSA FLORES SANCHO**; y, en consecuencia, **SE ORDENE** a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA** que entregue la información pública solicitada por la recurrente con fecha 7 de noviembre de 2024, con Expediente N° 79204, tachando la información protegida por la Ley de Transparencia, en la forma y medio requeridos; conforme a los argumentos antes expuestos.



Firmado digitalmente
por VALVERDE
ALVARADO Tatiana
Azucena FAU
20131371617 soft

TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

⁶ **“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial**

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)5. 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”.

⁷ Conforme a dicho precepto: *“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”.*