



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 000787-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 00102-2025-JUS/TTAIP
Impugnante : **ELMER RAMÍREZ PEÑA**
Entidad : **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 17 de febrero de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 00102-2025-JUS/TTAIP de fecha 6 de enero de 2025, interpuesto por **ELMER RAMÍREZ PEÑA** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de sus solicitudes presentadas ante el **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** con fecha 4 de diciembre registrada con H.R.C N° 02239 y fecha 5 de diciembre de 2024 con registro H.R.C N° 441361.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de diciembre de 2024, el recurrente solicitó a la siguiente información:

“La documentación autenticada relacionada a gastos de Caja chica periodo 2023 a la fecha, comprobantes de pago y su sustento correspondiente de los viáticos asignados a todo el personal, Incluyendo Gerentes y Directores periodo 2023 a la fecha, Relación de comprobantes u Órdenes de Servicio correspondientes al periodo 2023, 2024 a la fecha, de todos los proveedores, Además debe consignar los siguientes datos: (N° de C/P o O/S, SIAF, fecha, concepto e importes), Copia Autenticada de Resoluciones de Gerencia General de 2023 a la fecha, Así También deberá alcanzar la documentación autenticada relación con el cuaderno de ocurrencias (Registro de Visitas) al PEIHAP, Planillas de Trabajadores y funcionarios 728, videos de visitas al PEIHAP, Curriculum Vitae (CV) de funcionarios designados y Comprobantes de Pago relacionados a la Compra de Combustible con toda su documentación sustentante, la información solicitada corresponde al periodo 2023 (Ene-Dic), 2024 (Ene. a la Fecha)” (sic).

Asimismo, con fecha 5 de diciembre de 2024, el recurrente requirió:

“La documentación autenticada relacionada a la Elaboración de Estudio de Preinversión a Nivel de Perfil, Expediente Técnico del Componente III, de no contar con dichos documentos debe informarse de su Estado Situacional a la fecha”

Con fecha 6 de enero de 2025, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegadas sus solicitudes en aplicación al silencio administrativo negativo.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 000256-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 15 de enero de 2025, notificada a la entidad en fecha 3 de febrero de 2025¹, esta instancia admitió a trámite el recurso de apelación y se requirió el expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos, los cuales, a la fecha de la emisión de la presente resolución, no han sido alcanzados.

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; asimismo, para los efectos de la referida ley, 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.

Además, 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, precisando que no pueden establecerse excepciones a dicho derecho por una norma de menor jerarquía a la ley.

Finalmente, el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS⁴, 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.

2.1 Materia en discusión

¹ Registrada por la entidad con código: 03889-2025

² En adelante, Constitución.

³ En adelante, Ley de Transparencia.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

La controversia consiste en determinar si la información solicitada tiene carácter público, y por ende, corresponde su entrega a la recurrente.

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 aprecia que el recurrente presentó ante la entidad dos (2) solicitudes de acceso a la información pública referidas a caja chica, rendición de cuentas, viáticos, registro de visitas, planillas, CV de funcionarios designados, elaboración

de Estudio de Proinversión a nivel perfil, entre otros detallados en la parte de antecedentes de la presente resolución, y la entidad no brindó atención en el plazo de ley.

Ante ello, el recurrente interpuso el presente recurso de apelación, y la entidad, a pesar de estar debidamente notificado, no ha presentado sus descargos a esta instancia.

Siendo ello así, se observa que la entidad no brindó respuesta al recurrente ni presentó sus descargos a esta instancia negando poseer la información requerida, ni invocando alguna causal de excepción a la Ley de Transparencia, pese a que tiene la carga de acreditar dichas circunstancias. En consecuencia, al no haberse desvirtuado la presunción de publicidad que pesa sobre toda información en poder del Estado, la referida información mantiene su carácter público, más aún si la documentación solicitada ha sido financiada por el tesoro público y generada por la entidad en el marco de sus funciones.

Sin perjuicio de ello, para la atención del pedido “Relación de comprobantes u Órdenes de Servicio correspondientes al periodo 2023, 2024 a la fecha, de todos los proveedores, Además debe consignar los siguientes datos: (N° de C/P o O/S, SIAF, fecha, concepto e importes)”, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC en el cual se evalúa lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, en los siguientes términos:

“6. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: “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 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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13 de la Ley 27806” (subrayado agregado).

De este modo, el pedido de información puede atenderse extrayendo la información requerida de otra fuente que la contenga, citando dicha fuente, lo cual conforme a la jurisprudencia citada se encuentra amparado por el derecho de acceso a la información pública.

Por otro lado, en el caso de las planillas de los trabajadores, es preciso recordar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Transparencia, el cual 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 (...)”.

En ese sentido, conforme a las normas y criterios constitucionales antes citados, la información solicitada es de acceso público, al tratarse del pago de remuneraciones cubiertas con fondos públicos, aspectos que son materia de control y fiscalización ciudadana.

Además, respecto al detalle del contenido de las planillas o boletas de pago, es preciso indicar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 5982-2009-PHD/TC ha precisado 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).

Finalmente, sobre los “*videos de visitas al PEIHAP*”, es preciso indicar que los artículos 14 y 15 del Código Civil establecen ciertas restricciones a la divulgación de la imagen y voz de las personas en el siguiente sentido:

“Artículo 14.- La intimidad de la vida personal y familiar no puede ser puesta de manifiesto sin el asentimiento de la persona o si ésta ha muerto, sin el de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos, excluyentemente y en este orden.

Artículo 15.- La imagen y la voz de una persona no pueden ser aprovechadas sin autorización expresa de ella o, si ha muerto, sin el asentimiento de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos, excluyentemente y en este orden. Dicho asentimiento no es necesario cuando la utilización de la imagen y la voz se justifique por la notoriedad de la persona, por el cargo que desempeñe, por hechos de importancia o interés público o por motivos de índole científica, didáctica o cultural y siempre que se relacione con hechos o ceremonias de interés general que se celebren en público. No rigen estas excepciones cuando la utilización de la imagen o la voz atente contra el honor, el decoro o la reputación de la persona a quien corresponden.”

A su vez, el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia señala que es información confidencial, aquella referida a datos personales cuya publicidad constituya una invasión a la intimidad personal y familiar.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales⁵, define por “*Datos Personales*” a toda información sobre

⁵ En adelante, Ley de Datos Personales.

una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.

En dicho contexto, la imagen y voz de una persona constituyen datos personales que la hacen identificable, de modo que la publicidad o difusión de las imágenes y/o voz captada o grabada por una videocámara de una entidad pública o privada se encuentra sujeta a los límites impuestos por la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales.

En esa línea, la imagen y/o voz captadas por una cámara de seguridad instalada en una entidad pública, puede ser entregada, siempre que no se dé acceso a las imágenes de terceros (personas que no sean funcionarios ni servidores públicos) captadas por dicha cámara, en la medida que la imagen y la voz de las mismas constituyen elementos que las identifican, estando protegidas por la Ley de Protección de Datos Personales y el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Por lo antes indicado, en este extremo corresponde declarar fundado el recurso de apelación, y ordenar a la entidad que entregue la información solicitada, disociando la imagen y la voz de terceros (no funcionarios ni servidores públicos).

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado y ordenar a la entidad que proceda a la entrega de la información pública requerida⁶, o precise, en su caso, de modo claro si alguna de dicha información no existe, previo requerimiento y respuesta de las unidades orgánicas pertinentes⁷, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 54 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.

Que, en virtud al descanso físico de la Vocal Titular de la Segunda Sala, Vanessa Erika Luyo Cruzado, del 17 de febrero de 2025, interviene el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia Luis Guillermo Agurto Villegas, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 031200252020, de fecha 6 de agosto de 2020, la que señaló el criterio de reemplazo en el caso de vacaciones de un vocal⁸, y la Resolución N° 000004-2023-

⁶ 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.

⁷ Es preciso destacar que conforme al Precedente Vinculante emitido por este Tribunal en el Expediente N° 0038-2020-JUS/TTAIP y publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 11 de febrero de 2020 y en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (En el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/colecciones/2071-resolucion-precedentes-de-observancia-obligatoria>), *“cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la información requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa, dicha circunstancia al solicitante”* (subrayado agregado).

⁸ En esta resolución se consigna el Acuerdo de Sala Plena de fecha 3 de agosto de 2020, conforme al cual en el caso de vacaciones de un vocal: *“El reemplazo se realiza según el criterio de antigüedad, iniciando con el Vocal de la otra Sala con la colegiatura más antigua hasta completar un período de treinta (30) días calendario, consecutivos o no, con independencia del Vocal o Vocales reemplazados. Una vez completado el referido período, corresponderá el siguiente reemplazo con el Vocal que le sigue en mayor antigüedad de colegiatura y así sucesivamente”*.

JUS/TTAIP-PRESIDENCIA, de fecha 23 de marzo de 2023, la que estableció el orden de antigüedad de los vocales del Tribunal de acuerdo a la fecha de su colegiatura⁹;

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

SE RESUELVE:

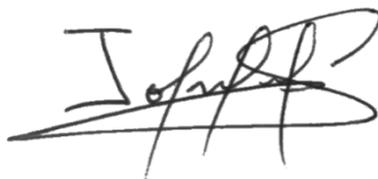
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **ELMER RAMÍREZ PEÑA**; en consecuencia, **ORDENAR** al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** que entregue a la recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** 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 **ELMER RAMÍREZ PEÑA** y al **GOBIERNO REGIONAL DE PIURA** 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).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



LUIS AGURTO VILLEGAS
Vocal



VANESA VERA MUELLE
Vocal

vp: fjff/ysll

⁹ Conforme a dicha resolución en el caso de los vocales de la Primera Sala, dicho orden de antigüedad es el siguiente: vocal Luis Guillermo Agurto Villegas, vocal Segundo Ulises Zamora Barboza y vocal Tatiana Azucena Valverde Alvarado.