Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 001221-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente	:	00530-2025-JUS/TTAIP
Recurrente	:	**LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS**
Entidad	:	**POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**
Sumilla	:	Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 18 de marzo de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 00530-2025-JUS/TTAIP de fecha 4 de febrero de 2025, interpuesto por **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**, con fecha 2 de enero de 2025.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 2 de enero de 2025, el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

"(…)

- **COPIA CERTIFICADA DE LAS BOLETAS DE PAGO DE LAS REMUNERACIONES PENSIONABLES DEL COMANDANTE PNP (R) FLORES ORIHUELA, DACIO ALFREDO CORRESPONDIENTES A LOS MESES Y AÑOS SIGUIENTES:**

MESES	AÑOS
JULIO	2009
JULIO	2011
JULIO	2014
JULIO	2017
JULIO	2019
JULIO	2024

(…)" [sic]

Con fecha 4 de febrero de 2025, al considerar denegada la referida solicitud y en aplicación del silencio administrativo negativo, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 000651-2025-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 10 de febrero de 2025[1], se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de la recurrente, así como la formulación de sus descargos, los cuales hasta la fecha de emisión de la presente resolución no fueron presentados

Con fecha 17 de febrero de 2025, el recurrente presentó un escrito mediante el cual informó a esta instancia lo siguiente:

> *"Ante el desconocimiento de la situación de mi solicitud presentada ante la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú el 02 ENERO 2025, referente a mi requerimiento que ahí consigno en cumplimiento de lo previsto en la Ley 278906 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; del cual, no recibí contestación alguna; pesé haber transcurrido más de TREINTA DIAS (30). En horas de la mañana del día 12 FEB 2025, procedí a concurrir al Dpto. de Producción de Planillas de dicha dirección policial, entrevistándome con la persona a su cargo como jefe con el grado de Mayor de la Policía Nacional del Perú, a quien, en forma verbal, le formulé la pregunta sobre la situación de mi solicitud, solicitando copia certificada de las boletas de pago del Comandante PNP (R) Dacio Alfredo FLORES ORIHUELA en los meses y años que se consigna en la solicitud. Recibiendo como contestación de que no me entregarían, por considerar que dicho acto es una "invasión a su privacidad". Por lo que procedí a retirarme.*
>
> *Grande fue mi sorpresa, que al llegar a mi domicilio y revisar mi correo, pude constatar que a horas 11:57 del día 12 FEB 2025 el Jefe de la Sección de Sistemas del Departamento de Producción de Planillas de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú, me hace llegar por este medio la CONSTANCIA DE ENTERADO en respuesta a mi solicitud de fecha 02 ENE 2025. Dejando claramente establecido en su Tercer Considerando: "Por lo que, bajo ese contexto, es de precisar que la excepcionalidad de acceso a la información confidencial, por cuanto esta "(...) referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar, es de conformidad al numeral 5) del artículo 17 del D.S. N° 021-20129-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N! 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (…)"*
>
> *Decidiendo a efectos de lo resuelto por su despacho de hacer conocer al recurrente, únicamente luego de revisar las Planillas correspondiente al CMDTE PNP ® DACIO ALFREDO FLORES ORIHUELA el monto total de lo percibido de cada mes en los años indicados, señalamientos éstos, que no fueron requeridos en mi solicitud de fecha 02 ENE 2025 sino, las respectivas COPIAS de las BOLETAS DE PAGO del indicado Oficial Superior de la Policía Nacional del Perú.*
> *(…)"* [sic]

En esa línea, se aprecia en autos la CONSTANCIA DE ENTERADO de fecha 12 de febrero de 2025, mediante la cual la entidad comunicó al recurrente lo siguiente:

> *"(…)*
> *Por especial encargo del Sr. Coronel PNP Jefe de la División de Promoción, Nombramiento, Beneficios, Incentivos y Producción de Planillas de*

[1] Notificada a la entidad el 25 de febrero de 2025.

Departamento de Planillas de la DIRREHUM PNP, cumplo con hacer de su conocimiento lo siguiente:
Que, estando a su requerimiento a través de la Solicitud (HT. N° 20250000745) quien el MAY PNP LUIS OLEGARIO ANAYA CARDENAS peticiona copia certificada de las boletas de pago de las remuneraciones pensionables del CMDTE PNP DACIO ALFREDO FLORES ORIHUELA de los meses de julio 2009, julio 2011, julio 2014, julio 2017, julio 2019 y julio 2024, amparado en la Ley 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El Principio de Legalidad establecido en el acápite 1.1 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 04-2019 -JUS (en adelante TUO de la Ley 27444), estipula que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo a los fines para los que les fueron conferidas.

Que, estando a lo estipulado en el artículo 70° del Decreto Supremo 026-2017-Reglamento del Dec. Leg. 1267 Ley de la Policía Nacional, se establece que la División de Promoción, Nombramiento, Incentivos, Beneficios y Producción de Planillas es la unidad orgánica responsable de organizar, ejecutar y controlar los procesos técnicos para la promoción y nombramiento; el otorgamiento de incentivos y beneficios; así como la producción de planillas del personal policial y civil de la Policía Nacional del Perú; y en cuento al Departamento de Producción de Planillas, en su calidad de ente ejecutor, cumple con la ejecución de los mandatos judiciales provenientes del Órgano Jurisdiccional, Ministerio Publico entre otros, dentro del ordenamiento legal vigente.

Por lo que, bajo ese contexto, es de precisar que la excepcionalidad de acceso a la información pública es la información confidencial, por cuanto esta "(...) referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar", de conformidad al numeral 5) del artículo 17 del D.S. N° 021-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Bajo ese orden de ideas, es preciso hacer de su conocimiento que revisado las Planillas Virtuales correspondientes al CMDTE PNP DACIO ALFREDO FLORES ORIHUELA, se puede establecer que dicho efectivo policial percibió lo siguiente:

GRADO	AÑO	MES	BRUTO	OBS.
CMDTE	2009	JULIO	3,553.76	SIN LOS DESCUENTOS OFICIALES NI PERSONALES.
CMDTE	2011	JULIO	10,038.87	
CMDTE	2014	JULIO	11,213.87	
CMDTE	2017	JULIO	10,038.87	
CMDTE	2019	JULIO	8,958.00	
CMDTE	2024	JULIO	8,958.00	

(…)" [sic]

Con fecha 17 de febrero de 2025, el recurrente presentó un escrito autorizando que las notificaciones que emanen en el procedimiento sean notificadas a su correo electrónico.

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, con excepción de aquellas 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[2], 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.

Por su parte, 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.

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 dicha línea, el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS[3], 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 contempladas en la Ley de Transparencia.

2.1. Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la solicitud de acceso a la información pública presentada por la recurrente fue atendida de acuerdo a ley.

2.2. Evaluación de la materia en discusión

a) Sobre lo dispuesto en el numeral 5.7 del Artículo V del Título Preliminar del Reglamento de la Ley de Transparencia.

Al respecto, atendiendo a que el recurrente ha solicitado que la información le sea proporcionada en copias certificadas, es oportuno hacer alusión a lo señalado en el numeral 5.7 del Artículo V del Título Preliminar del Reglamento

[2] En adelante, Ley de Transparencia.
[3] En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo Nº 007-2024-JUS, el cual refiere:

> "*Artículo V.- Supuestos excluidos del ámbito de aplicación*
> *No se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, los siguientes supuestos:*
> *(…)*
> *5.7 Los pedidos de entrega de copias certificadas o fedateadas, los que se rigen por el procedimiento diseñado para tales efectos por las entidades y la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*"

En cuanto a ello, como se puede apreciar se ha mencionado que los pedidos de entrega de copias certificadas se encuentran excluidos del ámbito de aplicación del referido reglamento, sin embargo, es importante señalar que aún habiendo quedado fuera del ámbito de aplicación del referido cuerpo reglamentario, esta instancia considera que se encuentra dentro del alcance de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, cuyo TUO señala en su quinto párrafo: "*No se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido*" (subrayado agregado).

En dicha línea, si bien el artículo 5.7 del Reglamento de la Ley de Transparencia señala que el acceso a copias certificadas se rige por el procedimiento señalado en la Ley N° 27444, es preciso tener en cuenta que la Ley de Transparencia ha constituido al procedimiento de acceso a la información pública como un procedimiento administrativo especial, que permite a las personas acceder a información en la forma que elijan, por lo que debe aplicarse la misma frente a la norma general.

Por otro lado, cabe recordar lo establecido por el Tribunal Constitucional, como de manera ilustrativa la sentencia recaída en el Expediente Nº 02872-2021-PHD/TC en cuyo Fundamento 10 se señaló:

> *"(…)*
> *10. Al respecto, debe precisarse que conforme al artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Publica '[n]o se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido'; asimismo, conforme el artículo 127 de la Ley 27444 '[c]ada entidad designa fedatarios institucionales adscritos a sus unidades de recepción documental, (...), quienes, (...), brindan gratuitamente sus servicios a los administrados'. En este sentido, la información solicitada alude a documentos generados por la emplazada; de allí que el fedateado de un documento es la manera en que el ciudadano puede hacer valer la copia solicitada como documento con valor oficial. Por tanto, la denegatoria contenida en la respuesta de la demandada configura una vulneración al derecho de acceso a la información pública*".

De otro lado, se tiene la resolución recaída en el Expediente Nº 3517-2021-PHD/TC, la cual señala lo siguiente:

> *"(…)*
> *7. Al respecto, la entidad emplazada no se ha negado a entregar la información requerida, pues incluso a folios 3 de autos corre la Carta*

229-2019-SUNAT/8A0000, de 8 de mayo de 2019, remitida por el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la entidad emplazada, informando al demandante que la documentación requerida, en 346 folios, estaba disponible, así como el costo de reproducción.

8. *El Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, aprobado por Decreto Supremo No 021-2019-JUS - TUO de la LTAIP, no hace referencia alguna a la entrega de información certificada o fedateada como pretende el recurrente.*
9. *Además, el objeto de la citada norma, es el de promover la transparencia de los actos del Estado (artículo 1), por lo que las disposiciones de la misma disposición legal, debe ser interpretada conforme al principio de publicidad regulado en su artículo 3, que refiere que:*

   Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad.

   Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley (...).
10. *En ese sentido, la forma en que la información requerida ha sido puesta a disposición del recurrente, resulta idónea con la finalidad que persigue el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública.*
11. *A ello cabe añadir que la información que se debe entregar, debe estar en el mismo soporte o formato en que se encuentra. Puede ser entregada en otro formato, siempre que ello no implique mayor actividad por parte de los funcionarios responsables para cumplir el mandato legal, pues no es necesario que se cree o produzca información para entregar lo solicitado (artículo 13 del TUO de la LTAIP).*
12. *<u>En este caso</u>, la exigencia para la entrega de copias fedateadas, excede la obligación impuesta por la ley, <u>tanto más cuando se pretende que se certifiquen 346 folios</u>, lo que excede la simple actividad de buscar y reproducir la información requerida". (subrayado agregado)*

En esa línea, frente a la existencia sentencias del Tribunal Constitucional que a lo largo de los años ha reconocido la posibilidad de acceder a información a través de copias fedateadas o certificadas, así como atendiendo a que si bien es cierto existen algunas resoluciones emitidas en mayoría por la segunda sala del Tribunal Constitucional que en determinados casos concretos lo excluyen, esta instancia aprecia que <u>no existe a la fecha una posición emitida por el Tribunal Constitucional que otorgue a lo resuelto en dicha materia el carácter de precedente vinculante o doctrina jurisprudencial vinculante</u>, por lo que en ese escenario, corresponde a esta instancia administrativa adoptar una posición que resulte más tuitiva y garantista, que se mantenga dentro de los parámetros de la interpretación que este colegiado ha venido otorgando al tema en cuestión, por lo que en el presente caso se procederá a resolver el presente caso, <u>dentro del marco del alcance de lo dispuesto por la Ley de Transparencia</u>.

b) Sobre el fondo del asunto

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de

interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

> *"La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos".* (subrayado agregado)

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que "*Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (…) la presente Ley*"; es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción. En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

> *"(…) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado".*

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les 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 denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano,

constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.
Dicho esto, se aprecia que en el caso autos el recurrente solicitó a la entidad lo siguiente:

"(…)
- **COPIA CERTIFICADA DE LAS BOLETAS DE PAGO DE LAS REMUNERACIONES PENSIONABLES DEL COMANDANTE PNP (R) FLORES ORIHUELA, DACIO ALFREDO CORRESPONDIENTES A LOS MESES Y AÑOS SIGUIENTES:**

MESES	AÑOS
JULIO	2009
JULIO	2011
JULIO	2014
JULIO	2017
JULIO	2019
JULIO	2024

(…)" [sic]

Asimismo, al no tener respuesta a su solicitud, en aplicación del silencio administrativo negativo, el recurrente presentó el recurso de apelación materia de análisis. No obstante ello, con fecha 17 de abril de 2025, el recurrente señaló que mediante la CONSTANCIA DE ENTERADO de fecha 12 de febrero de 2025, la entidad le comunicó que la documentación requerida tiene carácter confidencial de conformidad con el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, informando únicamente los montos percibidos conforme al siguiente detalle:

GRADO	AÑO	MES	BRUTO	OBS.
CMDTE	2009	JULIO	3,553.76	SIN LOS DESCUENTOS OFICIALES NI PERSONALES.
CMDTE	2011	JULIO	10,038.87	
CMDTE	2014	JULIO	11,213.87	
CMDTE	2017	JULIO	10,038.87	
CMDTE	2019	JULIO	8,958.00	
CMDTE	2024	JULIO	8,958.00	

Siendo ello así, corresponde determinar si la respuesta brindada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Al respecto, cabe mencionar que el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de: *"La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado"* (subrayado agregado).

En ese sentido, resulta oportuno indicar que conforme a lo establecido en el numeral 4[4] del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos

[4] ***"Artículo 2. Definiciones***
Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

Personales[5], los datos personales se refieren a toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados; asimismo, de acuerdo al numeral 5[6] del artículo 2 de dicha Ley, se consideran datos sensibles a los datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular, referidos al origen racial y étnico, ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información relacionada a la salud o a la vida sexual; y, de acuerdo al numeral 6 del artículo 2[7] del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-JUS[8], se consideran datos sensibles a la información relativa a los datos personales referidos a las características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.

En el caso de autos, se aprecia que la entidad denegó el acceso a las planillas de pago requeridas por el recurrente, invocando la excepción contenida en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, señalando que contiene información referida a datos personales cuya publicación constituye una invasión de la intimidad personal y familiar; sin embargo, ello no justifica la denegatoria íntegra de las planillas de pago solicitadas, 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.

Es decir, la entidad no ha acreditado la confidencialidad de dicha información, pese a tener la carga de la prueba, conforme a la jurisprudencia antes expuesta. Por lo tanto, al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente.

Sin perjuicio de ello, en cuanto a la naturaleza pública del requerimiento de planilla de pago de remuneraciones, conforme al detalle requerido, es preciso indicar que si bien el numeral 5 del artículo 2 de la 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

---

(…)

4. Datos personales. *Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados."*

[5] En adelante Ley de Protección de Datos.

[6] ***"Artículo 2. Definiciones***

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(…)

5. Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual."

[7] ***"Artículo 2. Definiciones***

Para los efectos de la aplicación del presente reglamento, sin perjuicio de las definiciones contenidas en la Ley, complementariamente, se entiende las siguientes definiciones:

(…)

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

[8] En adelante Reglamento de la Ley de Protección de Datos.

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 (…)"*.
En esa misma línea, 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).

De la misma manera, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 36 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03994-2012-PHD/TC, 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*".

A mayor abundamiento, 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 Pública[9], 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*

[9] 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-JUS[9], 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.

descuentos que se realicen a los ingresos en cuanto su divulgación constituye una invasión a la intimidad personal y familiar"

En consecuencia, la información contenida en boletas de pago de servidores o funcionarios públicos tiene naturaleza pública, sin embargo, corresponde a la entidad proteger aquella información contenida en las planillas de pago u otros, que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, específicamente la referida a deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador, mediante el tachado correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la misma norma[10].

De otro lado, se aprecia que la entidad brindó al recurrente los montos percibidos del personal policial de quien se requiere información conforme a la siguiente imagen:

GRADO	AÑO	MES	BRUTO	OBS.
CMDTE	2009	JULIO	3,553.76	SIN LOS DESCUENTOS OFICIALES NI PERSONALES.
CMDTE	2011	JULIO	10,038.87	
CMDTE	2014	JULIO	11,213.87	
CMDTE	2017	JULIO	10,038.87	
CMDTE	2019	JULIO	8,958.00	
CMDTE	2024	JULIO	8,958.00	

Al respecto, es pertinente resaltar lo dispuesto por el último párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia que señala lo siguiente:

*"**Artículo 13.- Denegatoria de acceso***
(…)
Si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho, la respuesta hubiere sido ambigua o no se hubieren cumplido las exigencias precedentes, se considerará que existió negativa en brindarla". (subrayado agregado).

Asimismo, es necesario enfatizar que la solicitud de acceso a la información pública debe atenderse en sus propios términos (principio de congruencia), entregando, en caso de corresponder, los documentos requeridos en la misma, y no una información distinta a la solicitada.

En esa línea, es importante señalar que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información clara, precisa, completa y actualizada, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC:

[10] 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"*.

"(…) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es ***fragmentaria,*** *desactualizada,* ***incompleta, imprecisa****, falsa, no oportuna o errada. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa".* (subrayado agregado).

En el mismo sentido, resulta ilustrativo el criterio expresado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México – INAI, en las resoluciones RRA 0003/16 (Comisión Nacional de las Zonas Áridas, 29 de junio de 2016), RRA 0100/16 (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 13 de julio de 2016), y RRA 1419/16 (Secretaría de Educación Pública, 14 de setiembre de 2016): *"Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información"* (subrayado agregado).

De este modo, se concluye que, al atender una solicitud de acceso a la información pública, la entidad tiene la obligación de brindar una respuesta completa y congruente con lo requerido, debiendo pronunciarse específicamente sobre la información solicitada.

En atención a lo expuesto, se aprecia que la entidad remitió al recurrente información que no fue solicitada; ello, debido a que el recurrente requirió copias de las boletas de pagos del Comandante PNP (R) Dacio Alfredo Flores Orihuela correspondiente al mes de julio de los años 2009, 2011, 2014, 2017, 2019 y 2024 y la entidad se limitó a informar los montos brutos percibidos por dicha persona, por lo que a criterio de esta instancia el derecho de acceso a la información pública de la recurrente no ha quedado satisfecho.

Asimismo, atendiendo que la entidad no ha manifestado y acreditado que la información requerida, se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación, y ordenar a la entidad la entrega de la información requerida; tachando la información que afecte la intimidad personal o familiar, conforme a lo previsto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, específicamente la referida a deudas contraídas, aportes efectuados, descuentos efectuados, préstamos obtenidos, cargos cobrados, consumos realizados, contrataciones celebradas y todo tipo de afectaciones a las remuneraciones del trabajador, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Finalmente, de conformidad con los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30016, 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.

En virtud de la ausencia de la Vocal Titular de la Segunda Sala, Vanessa Erika Luyo Cruzado, interviene en la presente votación el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia, Ulises Zamora Barboza, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 000004-2023-JUS/TTAIP- PRESIDENCIA de fecha 23 de marzo de 2023.

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

SE RESUELVE:

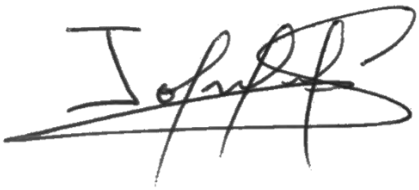
Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS**; y en consecuencia, **ORDENAR** a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS** la entrega de la información requerida, tachando la información protegida por las excepciones reguladas en la Ley de Transparencia, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite la entrega de la información solicitada a **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS.**

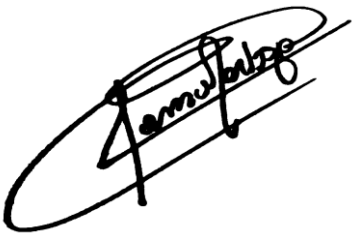
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **LUIS OLEGARIO ANAYA CÁRDENAS** y a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

<u>Artículo 6</u>.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vvm/rav