



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010306832019

Expediente : 00762-2019-JUS/TTAIP
 Impugnante : **GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN**
 Entidad : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**
 Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 25 de octubre de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00762-2019-JUS/TTAIP de fecha 24 de setiembre de 2019, interpuesto por el ciudadano **GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN** contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**¹ con Hoja de Ruta N° 94647 de fecha 8 de agosto del presente año.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 8 de agosto de 2019 el recurrente solicitó a la entidad copia simple de todo lo actuado en las Órdenes de Inspección N° 3164-2019 y 11532-2019, generadas por la denuncia que efectuó en contra de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Ante la falta de entrega de la información solicitada, en aplicación del silencio administrativo negativo, con fecha 11 de setiembre de 2019 el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, habiéndose emitido la Resolución N° 010106852019² mediante la cual se admitió a trámite dicha impugnación y se requirió a la entidad la formulación de sus descargos.

Con fecha 23 de octubre de 2019 mediante Oficio N° 427-2019-SUNAFIL-ILM³, la entidad presentó sus descargos,⁴ señalando que la Orden de Inspección N° 11532-2019-SUNAFIL/ILM "(...) terminó con informe, por lo que se encuentra cerrado, y estando a la naturaleza del procedimiento inspectivo se podría atender, con copia simple, a través de una nueva solicitud de Acceso a la Información Pública". Añadió la entidad, respecto a la Orden de Inspección N° 3164-2019-SUNAFIL-ILM, que esta

¹ En adelante, SUNAFIL.

² Notificada el 17 de octubre de 2019.

³ El cual contiene el Memorándum N° 3269-2019-SUNAFIL/SIAD de fecha 23 de octubre de 2019.

⁴ Los cuales fueron presentados en físico ante esta instancia mediante Hoja de Trámite N°. 75089-2019.

culminó con un Acta de Infracción N° 2099-2019, originándose el Expediente Sancionador N° 2553-2019, que se encuentra en trámite.

II. ANÁLISIS

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

A su vez, el artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM⁵, 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.

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

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia, modificada por el 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 Intereses⁶, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15° a 17° de la mencionada ley.

Respecto a las excepciones al derecho de acceso a la información pública, el numeral 3 del artículo 17° de la norma citada establece que es información confidencial: *“La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final”*.

Además, el primer párrafo del artículo 18° de la Ley de Transparencia señala que las excepciones establecidas en los artículos 15°, 16° y 17° del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

2.1. Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente es de naturaleza confidencial exceptuada del derecho de acceso a la información pública, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de Transparencia.

⁵ En adelante, Ley de Transparencia.

⁶ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

2.2. Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas, toda información que posean las entidades que conforman la Administración Pública contenida en documentos escritos o en cualquier otro formato es de acceso público, por lo que las restricciones o excepciones injustificadas menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

Por otro lado, en el último párrafo del Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, dicho colegiado ha señalado que corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por un ciudadano, debido a que posee la carga de la prueba:

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

A su vez, respecto a la aplicación de las excepciones, el referido colegiado ha establecido que no basta que una declaración de confidencialidad se legitime por la sola definición contenida en una ley, sino que es necesario analizar su trascendencia y finalidad práctica en la realidad, conforme se desprende del Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC: *“Evidentemente, no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales; de manera que, si a través de una ley se limita el ejercicio de un derecho fundamental, tal restricción necesariamente debe sustentarse en un fin constitucionalmente valioso, además de presentarse como una medida estrictamente necesaria y adecuada para conseguir lo que se persigue alcanzar.”* (subrayado nuestro).

Ahora bien, el recurrente solicitó a la entidad copia de las Órdenes de Inspección N° 3164-2019 y 11532-2019, habiendo esta omitido con atender dicho requerimiento.

Con relación a las Órdenes de Inspección es pertinente señalar que, conforme a lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley N° 29981, Ley de Creación de la SUNAFIL, dicha entidad es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene personería de derecho público interno y desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

En cuanto a las funciones de inspección de trabajo que realiza dicha entidad a través de sus inspectores de trabajo, se tiene que, de conformidad con el artículo 10° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo “La Inspección del Trabajo actuará siempre de oficio como consecuencia de orden superior que podrá derivar de una orden de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo o del gobierno regional, de una petición razonada de otros órganos jurisdiccionales o del sector público, de la presentación de una denuncia o de una decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo” esto es, por la orden de inspección se originan las actuaciones de los inspectores de trabajo. (subrayado nuestro)

Asimismo, el artículo 13° de la referida ley establece la confidencialidad de las actuaciones inspectivas: “En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores designados realizarán las actuaciones de investigación, comprobación, orientación o asesoramiento técnico necesarias, iniciándolas en alguna de las formas señaladas en el artículo 12 de la presente Ley. El inicio de actuaciones de vigilancia y control interrumpirá el plazo de prescripción de las infracciones en materia sociolaboral. En todo caso, se respetará el deber de confidencialidad, manteniendo la debida reserva sobre la existencia de una denuncia y la identidad del denunciante”. (subrayado nuestro)

Por su parte, los incisos 17.1 y 17.2 y 17.5 del artículo 17° del Reglamento de la Ley General de Inspección, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, establecen que cuando no se advierta la comisión de infracciones a la normativa laboral, seguridad social, derechos fundamentales y seguridad en salud en el trabajo los inspectores de trabajo emitirán un informe finalizando la etapa de fiscalización, disponiéndose el archivo del expediente, caso contrario si los inspectores de trabajo encontraran que la parte denunciada ha incurrido en infracción a la normativa señalada se emitirá un acta de infracción la cual deberá remitirse a la autoridad para el inicio del respectivo procedimiento sancionador:

“17.1 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias no se hubiera comprobado la comisión de infracciones, los inspectores emiten el informe de actuaciones inspectivas, dando fin a la etapa de fiscalización. En estos casos, la autoridad competente dispone el archivo del expediente.

17.2 Cuando al finalizar las actuaciones inspectivas se advirtiera la comisión de infracciones, los inspectores emiten medidas de advertencia, requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente podrá ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento. Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones, habiéndose o no subsanado éstas, se extiende el acta de infracción correspondiente. En el acta de infracción se debe dejar constancia del cumplimiento de las medidas de requerimiento y de la aplicación del beneficio a que se hace referencia en numeral 17.3 del artículo 17 del presente Reglamento.

(...)

“17.5 Una vez finalizadas las actuaciones de investigación o comprobatorias, y siempre que se concluya con la emisión de un acta de infracción, el expediente debe ser remitido a la autoridad a cargo del procedimiento sancionador en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde la emisión de dicha acta”. (subrayado nuestro)

Con relación al caso concreto se tiene que SUNAFIL omitió atender la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente, no obstante que en

su escrito de descargo reconoce que cuenta con la documentación requerida, al mencionar, respecto de la Orden de Inspección N° 11532-2019-SUNAFIL/ILM, que "(...) *terminó con informe, por lo que se encuentra cerrado, y estando a la naturaleza del procedimiento inspectivo se podría atender, con copia simple, a través de una nueva solicitud de Acceso a la Información Pública*" debiendo advertir que no se ha acreditado la existencia de algún supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, por lo que al no haberse desvirtuado el principio de publicidad respecto a dicha documentación, corresponde su entrega al administrado sin necesidad de que presente una nueva solicitud.

Asimismo, SUNAFIL ha indicado en su descargo, respecto a la Orden de Inspección N° 3164-2019-SUNAFIL/ILM que "(...) *terminó con Acta de Infracción N° 2099-2019 y dio origen al Expediente Sancionador N°. 2553-2019 que actualmente se encuentra en trámite*", respecto a ello es pertinente anotar que el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de transparencia señala que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren seis (6) meses desde que inició el procedimiento administrativo sancionador sin que se haya dictado resolución final.

Así, conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 17° de la Ley de Transparencia y el Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, mencionados en la presente resolución, corresponde a la entidad acreditar el supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública, por lo que en el presente caso SUNAFIL se encontraba obligada a presentar ante esta instancia la documentación que acredite la fecha de inicio del mencionado procedimiento administrativo sancionador, a efecto de determinar si el plazo de confidencialidad de seis (6) meses se encontraba vigente al momento de la solicitud del recurrente.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de apelación presentado por el recurrente, debiendo la entidad entregar al administrado la información solicitada, o de ser el caso, le comunique de forma clara, precisa y veraz, debidamente acreditada, la existencia de la causal de excepción establecida en la Ley de Transparencia que impida entregar la información solicitada, precisando la fecha en que cesa dicha excepción.

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

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

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por el ciudadano **GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL** que entregue la información pública solicitada por el recurrente, o en su defecto, comunique en forma clara,

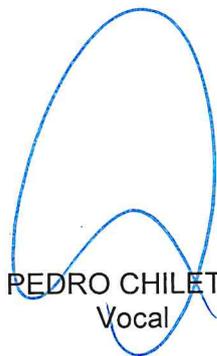
precisa y veraz la existencia del supuesto de excepción previsto en la Ley, conforme a lo indicado en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

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

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente al ciudadano **GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN** y a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL** de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

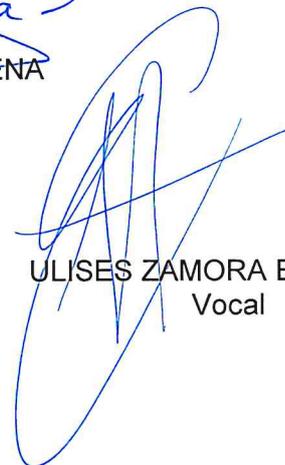
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal



MARÍA ROSA MENA-MENA
Vocal Presidenta



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal