Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 000177-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente	:	00045-2021-JUS/TTAIP
Recurrente	:	**JHONY GERHARD GUERRERO ESCOBEDO**
Entidad	:	**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD**
Sumilla	:	Declara infundado recurso de apelación

Miraflores, 3 de febrero de 2021

VISTO el Expediente de Apelación Nº 00045-2021-JUS/TTAIP de fecha 8 de enero de 2021, interpuesto por **JHONY GERHARD GUERRERO ESCOBEDO**[1], contra la respuesta contenida en la Carta N° 049-2020-SUNAFIL/IRE-LIB-FREIP notificada mediante correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2020, a través de la cual la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD**[2] denegó la solicitud de acceso presentada el 9 de diciembre de 2020.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 9 de diciembre de 2020, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad se le proporcione los *"Escritos de apelaciones y/o impugnaciones escaneados contra los informes de actuaciones inspectivas realizadas en el año 2018 por los inspectores actuantes de SUNAFIL Intendencia Regional de La Libertad habiendo teniendo como sujetos inspeccionados a las entidades del sector público de la Provincia de Trujillo".*

A través del correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2020, la entidad notifica al recurrente la Carta N° 049-2020-SUNAFIL-IRE-LIB-FREIP, en la cual se le comunicó que *"(…) cuando las actuaciones inspectivas concluyen en acta de infracción, en mérito a ella, se inicia el procedimiento administrativo sancionador, el mismo que tiene dos fases: etapa instructiva y etapa sancionadora; siendo recién en ésta última que, la Subintendencia de Resolución quien emite resolución final (acto administrativo) a través del cual, acoge o no la propuesta de sanción contenida en el acta de infracción; sólo ésta resolución es recurrible o impugnable, en la que se puede presentar recurso de apelación, correspondiendo al despacho de la Intendencia Regional su resolución".*

[1] En adelante, el recurrente.
[2] En adelante, la entidad.

El 8 de enero de 2021, el recurrente presenta a esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, en el cual señala que *"(…) Según las normas de SUNAFIL el ciudadano puede realizar por diversos motivos como hostilización y el inspector actuante culmina las actuaciones inspectivas en informe o acta de infracción; sin embargo es de conocimiento que pueden existir actos administrativos contenidos en diversos documentos como cartas, oficios, mensajes de correo electrónico o escondidos en informes*"; asimismo, agrega que *"(…) Cuando un ciudadano denunciante que se encuentra en calidad de administrado al realizar una denuncia laboral y que ésta haya culminado en informe por parte de los inspectores actuantes y dicho administrado al no sentirse conforme con el informe haya presentado recursos impugnatorio y la SUNAFIL haberla declarado improcedente al margen que el informe sea un acto de administración interna por la SUNAFIL los ciudadanos podrían haber presentado impugnaciones que su existencia sólo se encuentra en poder de la entidad y que el suscrito requiere en la solicitud de acceso a la información".*

Mediante la Resolución N° 000056-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA[3] se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud impugnada, así como la formulación de sus descargos[4], los cuales fueron presentados a esta instancia el 27 de enero de 2021 con Carta N°003-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAD-FREIP, en la cual se señala que posterior a la presentación del recurso de apelación se realizaron las siguientes acciones:

"(…)

4) *Sin perjuicio de ello, el 8 de enero de 2021, se remitió el Memorándum N° 005-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAD-REIP, solicitando a la unidad orgánica correspondiente, informe respecto de la solicitud materia del presente procedimiento; la cual, fue atendida mediante Informe N° 013-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI; ratificando que la solicitud del ciudadano, no puede ser atendida, toda vez que, no obra documento alguno, esto es* ***NINGUNA*** *entidad del sector público de la Provincia de Trujillo ha presentado recurso o medio impugnatorio alguno sobre los informes finales de actuación inspectiva, como ya se ha indicado, al no tratarse de actos administrativos, no pueden ser sujeto de impugnación, conforme a ley. En concreto no puede ser otorgada información que no existe.*
5) *Finalmente, dicho informe emitido por la Subintendencia de Actuación Inspectiva de esta Intendencia Regional, se puso en conocimiento del solicitante, mediante correo electrónico, el 15 de enero de 2021, a través de la Carta N° 001-2021-SUNAFIL/IRE-LIB-FREIP".*

Asimismo, dicha entidad en el oficio en mención señaló lo siguiente:

"(…)

7) *En efecto, si bien los trabajadores o terceros que presenten una denuncia o pongan de conocimiento a la Autoridad Administrativa respecto de presuntos hechos constitutivos de infracción; no obstante, conforme a ley, los denunciantes*

---

[3] Resolución de fecha 20 de enero de 2021, la cual fue notificada al correo electrónico: mesadepartes@sunafil.gob.pe el 21 de enero de 2021 a horas 13:50, con confirmación de recepción de la entidad en la misma fecha a horas 15:30, registrada con Hoja de Trámite N° 9659-2021, 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 Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS.

[4] Habiéndose esperado el cierre de la Mesa de Partes Física y Virtual correspondiente al día de hoy.

no tienen calidad de interesados; y, por tanto, no forman parte del procedimiento de actuaciones inspectivas, de acuerdo a lo siguiente:

LEY N° 28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO
"TÍTULO II: DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO
CAPÍTULO II: DE LAS ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

"Artículo 10.- Principios generales
Las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias de la Inspección del Trabajo ***son diligencias previas al procedimiento sancionador*** *en materia sociolaboral, cuyo inicio y desarrollo se rige por lo dispuesto en las normas sobre Inspección del Trabajo, pueden desarrollarse de manera presencial y/o a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual)".*
(…)
La denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción a la legislación del orden sociolaboral es una acción pública. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en la fase de actuaciones inspectivas previas al procedimiento sancionador, el denunciante no tendrá la consideración de interesado.
(…)"
(Subrayado y resaltado agregado)

8) *En tal sentido, las actuaciones inspectivas se realizan siempre de oficio conforme a ley, en mérito a la generación de una orden de inspección, en la cual, sólo intervienen la Autoridad Administrativa de Trabajo y el empleador o empresa denunciada; salvo, en los casos que, el personal inspectivo, considere la participación del trabajador denunciante, de un representante sindical u otros intervinientes, para que las actuaciones inspectivas resulten eficaces; sin embargo, dicha participación no es obligatoria ni en base a ella, se constituyen en parte del procedimiento.*
9) *Es por ello, que, el trabajador denunciante no forma parte del procedimiento de actuaciones inspectivas; y, es en dicho mérito que, en forma alguna, se encuentra facultado para interponer recurso de apelación.*
10) *Sin perjuicio de lo señalado, es importante manifestar que lo mismo ocurre en el procedimiento administrativo sancionador en el Sistema de Inspección del Trabajo, el cual se genera en mérito a la emisión de un acta de infracción, como resultado de las actuaciones inspectivas correspondientes; ello toda vez que, el procedimiento sancionador, conforme a ley se inicia siempre de oficio2; es decir, entre la Autoridad Administrativa de Trabajo y el administrado (empresa o empleador); por lo tanto, en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, el trabajador denunciante tampoco puede presentar recurso de apelación.*
11) *Ahora bien, en el caso que, un trabajador o tercero denunciante, no se encuentre conforme con los resultados de las actuaciones inspectivas o, en el presente caso, de los informes finales de actuación, que fueron emitidas por el personal inspectivo comisionado en la orden de inspección, puede solicitar o presentar una nueva solicitud de generación de orden de inspección o manifestar su inconformidad del resultado obtenido en el informe final de actuación, lo cual, estaría sujeto a evaluación por parte de la Subintendencia de Actuación Inspectiva, que es la autorizada a realizar dicha función*".

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[5], establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Por su parte, el artículo 10 del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida, entre otros, en documentos escritos, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Cabe anotar finalmente 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si solicitud de información fue atendida confirme los alcances de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

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"

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

[5] En adelante, Ley de Transparencia.

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".

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que 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 tal sentido, efectuando una interpretación contrario sensu, es perfectamente válido inferir que la administración pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Sobre el particular, el recurrente solicitó a la entidad se le proporcione los *"Escritos de apelaciones y/o impugnaciones escaneados contra los informes de actuaciones inspectivas realizadas en el año 2018 por los inspectores actuantes de SUNAFIL Intendencia Regional de La Libertad habiendo teniendo como sujetos inspeccionados a las entidades del sector público de la Provincia de Trujillo",* a lo que la entidad respondió que cuando las actuaciones inspectivas concluyen en acta de infracción, en mérito a ella, se inicia el procedimiento administrativo sancionador, el mismo que tiene dos fases: etapa instructiva y etapa sancionadora; siendo en esta última donde la Subintendencia de Resolución emite resolución final a través del cual, acoge o no la propuesta de sanción contenida en el acta de infracción, en la que se puede presentar recurso de apelación, correspondiendo al despacho de la Intendencia Regional su resolución.

Asimismo, la entidad señala en sus descargos, que posteriormente a la presentación del recurso de apelación, solicitó la elaboración de un informe respecto de la atención de la solicitud, expidiéndose Informe N° 013-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI[6], del cual se desprende que *"(…) a fin de dar atención a la solicitud de acceso a la información pública, se procedió a revisar en nuestra base de datos, los documentos ingresando a la Sub Intendencia de Actuaciones Inspecitivas correspondiente al año 2018, para efectos de verificar los escritos por apelación y/o recurso impugnatorios contra informes de actuaciones inspectivas; de lo cual se verificó que respecto a los sujetos inspeccionados correspondiente a entidades del sector público de la Provincia de Trujillo no se registraron escritos de apelaciones y/o impugnaciones; por lo que se informa a su despacho que la solicitud no puede ser atendida, por no obrar dicha información.*

No obstante, se precisa que los informes de Actuaciones Inspectivas son actos de administración internas previos al proceso administrativos sancionador; en este sentido, al no ser actos administrativos, no se encuentran sujetos a

[6] Informe de fecha 15 de enero de 2021, expedido por la Subintendencia Inspectiva.

impugnación alguna, tal cual así lo disponen los artículos 1 y 7 del TUO DE LA Ley N° 27444."

En atención a lo descrito en el párrafo precedente, se advierte de autos que la entidad mediante correo electrónico de fecha 15 de enero de 2020, notificó al recurrente la Carta N° 001-2021-SUNAFIL-IRE-LIB-FREIP, mediante el cual se le hace llegar el referido Informe N° 013-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI.

Ahora bien, de los argumentos expuestos para la atención de la solicitud del recurrente, se evidencia que la información solicitada no se encuentra en posesión de la entidad, al no haber presentado los sujetos inspeccionados del sector público de la provincia de Trujillo apelaciones y/o recursos impugnatorios contra los informes de las actuaciones inspectivas en el periodo correspondiente al año 2018.

En tal sentido, es preciso mencionar lo previsto en el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, *"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".* (Subrayado agregado)

Conforme a ello, se puede verificar que al no contar la entidad con la información solicitada por el recurrente, no es posible entregar la documentación materia del requerimiento ciudadano.

En consecuencia, corresponde desestimar el recurso de apelación formulado, conforme los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Por los considerandos expuestos[7] y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en 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 INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por por **JHONY GERHARD GUERRERO ESCOBEDO**, contra la respuesta contenida en la Carta N° 049-2020-SUNAFIL/IRE-LIB-FREIP notificada mediante correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2020, a través de la cual la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD** denegó la solicitud de acceso presentada el 9 de diciembre de 2020.

Artículo 2.- **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.

[7] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS.

<u>Artículo 3</u>.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución **JHONY GERHARD GUERRERO ESCOBEDO** y a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

<u>Artículo 4</u>.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal

PEDRO CHILET PAZ
Vocal

vp: uzb