



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 001043-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 00672-2021-JUS/TTAIP
Recurrente : **VICTOR RAÚL ZAVALA MEZA**
Entidad : **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO – MTPE**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 18 de mayo de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 00672-2021-JUS/TTAIP de fecha 31 de marzo de 2021, interpuesto por **VICTOR RAÚL ZAVALA MEZA**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de su solicitud de acceso a la información pública presentada ante el **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO – MTPE** con Expediente N° 017917 de fecha 5 de marzo de 2021.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de marzo de 2021 el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

1. *“ Una copia de la información completa perteneciente a los tipos de libros 2.2 APPP: Aprendizaje con Predominio en el Centro de Formación Profesional - Prácticas Pre Profesionales, y 2.3 PP: Práctica Profesional, el N° de autorización del libro, la fecha de la autorización del libro, la razón social, la actividad económica, y el distrito, contenidos en los Formatos CT-2, correspondiente a los años 2006 al 2020; o para la misma finalidad una relación que contemple los mismos datos en su totalidad a nivel nacional (Lima metropolitana y las demás regiones); en caso de inexistencia pido que se indique y se haga mención expresa el posible supuesto.*
2. *Una copia de la información completa perteneciente a los ítems 3. y los ítems 4.1.2. contenidos en los Formatos CT-3, correspondiente a los años 2006 al 2020; o para la misma finalidad una relación que contemple los mismos datos en su totalidad a nivel nacional (Lima metropolitana y las demás regiones); en caso de inexistencia pido que se indique y se haga mención expresa el posible supuesto.”*

Con fecha 31 de marzo de 2021, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis en aplicación del silencio administrativo negativo por parte de la entidad, señalando que: *“En base a que las Estadísticas del 2006 al 2020 sobre las Modalidades Formativas Laborales que se encuentran publicadas en el portal web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, (<http://www2.trabajo.gob.pe/el-ministerio-2/sector-empleo/dir-gen-form-cap-lab/modalidades-formativas-laborales/estadistica/>) solo toman en cuenta los formatos CT-1; empero, no existe publicación, ni información alguna respecto a la documentación creada y producida por la entidad emplazada, la misma que al encontrarse en su posesión y bajo su control no solo sirvió para procesar datos*

informáticos y generar documentación estadística, sino que lo gestionado también sirvió para publicar información oficial a través de Boletines, Documentos Técnicos, Informes, y Suplementos, sobre las Modalidades Formativas Laborales; por lo que (...) la entidad emplazada tiene el deber jurídico de otorgar la información requerida (...).”

Mediante la Resolución 000900-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud, así como la formulación de sus descargos.

Mediante escrito presentado a esta instancia con fecha 7 de mayo de 2021, el recurrente presentó información adicional a efecto de ser tomado en cuenta por este colegiado, reiterando el incumplimiento de la entrega de la documentación requerida.

A través del **Oficio N° 0234-2021-GRSM/DRTPE-SM**, remitido a esta instancia el 11 de mayo de 2021, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de San Martín remitió sus descargos, que se encuentran contenidos en el Informe N° 008-2021-GRSM-DRTPE/OTA, señalando que mediante la **Carta N° 0007-2021-GRSM-DRTPE/OTA** de fecha 21 de abril pasado se atendió la solicitud del recurrente, remitiéndole la **Nota de Coordinación N° 070-2021-GRSM/DPECL**, indicando que no cuenta con la información solicitada, documento que también ha sido remitido a esta instancia el 13 de mayo del año en curso el mediante Oficio N° 0101-2021-MTPE/4.3.

Asimismo, a través del Oficio N° 0100-2021-MTPE/4.3, recibido por esta instancia el 13 de mayo de 2021, la entidad remitió el respectivo expediente administrativo y los siguientes anexos: **Nota Informativa N° 17-2021-MTPE/74.3**, que contiene los descargos de la entidad, en el cual refiere que mediante **Carta N° 2002-2021-MTPE/4.3**, le comunican al recurrente lo señalado en el **Informe N° 082-2021-MTPE/3/19.1** de la Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral, que indica que se ha emitido un marco normativo como el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, y el Decreto Legislativo N° 1246, señalando que a partir del 11 de noviembre de 2016 se eliminó la obligación de los empleadores de registrar los convenios de Modalidades Formativas Laborales y Planes de formación, ante la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT), y que considera que la información se podría atender con el acervo documentario de las Gerencia y Direcciones Regionales y Promoción del Empleo; asimismo le comunican al recurrente que su solicitud ha sido derivada a los Gobiernos Regionales, adjuntando los cargos de recepción. Asimismo, le comunican que respecto a la Dirección Regional de Trabajo y Empleo de Lima Metropolitana ha señalado que mediante el **Informe N° 0162-2021-MTPE/1/20.52** se menciona que lograron encontrar cierta información documental relacionada a los formatos CT1, CT2 y CT3 de los años 2006 y 2007, que recae en el Registro de Modalidades Formativas Laborales, conforme a Ley N° 28518 y su Reglamento D.S. 007-2005-TR. Mediante **Carta N° 2002-2021-MTPE/4.3**, se procedió a notificar al recurrente, por: (i) correo electrónico, del cual se recibió respuesta del administrado indicando que no podría abrir los archivos y por consiguiente se volvió a realizar el envío y que la fecha 13 de mayo de 2021, no se ha obtenido respuesta del solicitante; y, (ii) por servicio de mensajería a nivel nacional, el **Informe N° 0145-2021-MTPE/3/19.1** de fecha 7 de mayo de 2021, en el que se señala que la Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral emitió el **Informe N° 0082-2021-MTPE/19.1** con Hoja de Ruta T-017917-2021, señalando que concluyó, entre otros, que: *“la Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral sólo sistematizó hasta diciembre de 2007 información de los Formatos CT-2 y, no cuenta con información de los Formatos CT-3, por lo que nos encontramos en el supuesto previsto en el tercer párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la*

¹ Resolución de fecha 4 de mayo de 2021, notificada a la entidad el 5 de mayo de 2021.

Información Pública”; por tanto se comunicó que no se contaba con la información solicitada.

Mediante escrito de fecha 18 de mayo el recurrente refiere que ha recepcionado la **Carta N° 2002-2021-MTPE/4.3** señalando que esta no satisface su pedido conforme a las exigencias legales y comunica que ha dado respuesta de ello a la entidad.

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° 0021-2019-JUS², indica que toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

Por su parte, el artículo 10 del mismo cuerpo legal 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, 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; asimismo el cuarto párrafo de la norma mencionada establece que cuando una entidad de la Administración Pública no localiza información que está obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin brindar una respuesta al solicitante.

Además, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia señalada 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 advierte que la controversia radica en determinar si la entidad cumplió con entregar en forma completa la información solicitada.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas citadas y en aplicación del Principio de Publicidad, 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 a su divulgación menoscaban el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información pública.

² En adelante, Ley de Transparencia.

Con relación a dicho principio, 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 (STC N° 02579-2003-HD/TC), de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*. Adicionalmente, 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”.

En el caso materia de autos se aprecia que la apelación del recurrente versa sobre información referida a los Tipos de Libros 2.2 APPP y 2.3 PP contenidos en los Formatos CT-2: e información completa perteneciente a los ítems 3 y 4.1.2. contenidos en los Formatos CT-3, correspondiente a los años 2006 al 2020 conforme al detalle de su solicitud.

Así, de la documentación mencionada por la entidad en su descargo, se advierte: del Informe N° 82-2021-MTPE lo siguiente: *“(…) 4.1 A partir del 01 de enero de 2008 (entrada en vigencia de la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 018-2007-TR) la solicitud de autorización de libros u hojas especiales de inscripción de los beneficiarios de las diferentes modalidades formativas laborales, se considera cumplida con la presentación de la Planilla Electrónica. 4.2 A partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1246 (11 de noviembre de 2016), los convenios de modalidades formativas laborales son declarados por los empleadores a través de la Planilla Electrónica y ya no ante la AAT. 4.3 La Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral sólo sistematizó hasta diciembre de 2007 información de los Formatos CT-2 y, no cuenta con información de los Formatos CT-3, (...). 4.4 De contar con el acervo documentario, las Gerencias y Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, podrían atender lo solicitado por el Sr. Zavaleta”*. En el Informe N° 0162-2021-MTPE/1/20.52 de fecha 11 de mayo de 2021, refiere que se ha encontrado parte de la información correspondiente a los formatos CT1, CT2 y CT3 de los años 2006 y 2007.

Conforme se aprecia de los descargos presentados por la entidad, este resulta ambiguo debido a que se menciona que la Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral sólo sistematizó la información hasta diciembre de 2007, sin embargo, también se menciona que es recién a partir del 11 de noviembre de 2016 que se eliminó la obligación de los empleadores de registrar los Convenios de Modalidades Formativas Laborales y Planes de formación, ante la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT), lo que constituye una denegatoria injustificada al acceso a la información solicitada, por lo que corresponde que la entidad comunique de forma clara y precisa, de ser el caso, cuál es la información que no tiene o es

inexistente y desde cuándo, teniendo en consideración lo peticionado por el recurrente.

Asimismo se advierte que en el Informe N° 82-2021-MTPE, que la entidad señaló: *“respecto a la información de los Formatos CT-3, se debe señalar que las Gerencias y Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo remitían información no precisa, inclusive no remitían información, por lo que se desestimó continuar con la sistematización de la información consignada en dicho formato.”*, concluyendo que: *“(…) 4.3 La Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral sólo sistematizó hasta diciembre de 2007 información de los Formatos CT-2 y, no cuenta con información de los Formatos CT-3 (…)”*; sin embargo en el Informe N° 0162-2021-MTPE/1/20.52, se señala ha realizado la búsqueda de la documentación solicitada, *“(…) logrando encontrar cierta información documental relacionada a los formatos CT1, CT2 y CT3 de los años 2006 y 2007 (…)”*, por tanto esta información es contradictoria, puesto que en un informe refiere que no cuenta con información de los formatos CT-3, pero en el informe siguiente se señala que encontraron cierta información documental, entre ellas, respecto al formato CT-3, más aun cuando no ha precisado desde cuando se adoptó la decisión y de qué forma (acto administrativo), por tanto, dicha aseveración es claramente ambigua, deviniendo en una denegatoria injustificada al acceso a la información solicitada, al no señalar de manera clara que información posee, por lo que corresponde que la entidad comunique al recurrente de forma clara y precisa lo relacionado con los formatos requeridos.

Cabe añadir que de la respuesta brindada por la entidad al recurrente, (incluyendo los encauzamientos) se advierte que no ha entregado en forma completa la información solicitada, por tanto se debe tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 23° del Reglamento de la Ley de Transparencia aprobado, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, que dispone que el Órgano de Administración de Archivos de la entidad o el que haga sus veces garantizará el acopio, organización y conservación de la información de todas las dependencias de la entidad.



Asimismo, el artículo 27° del Reglamento de la Ley de Transparencia establece que sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles, y/o penales que correspondan por el extravío o la destrucción, extracción, alteración o modificación, indebidas, de la información en poder de las entidades, el responsable del Órgano de Administración de Archivos, quien haga sus veces o el funcionario poseedor de la información, según corresponda, deberán agotar, bajo responsabilidad, todas las acciones que resulten necesarias para recuperar la información afectada por cualquiera de las conductas señaladas; o en su defecto se deberá cumplir con informar al solicitante respecto a los avances o resultados de las acciones respectivas destinadas a recuperar la información o la imposibilidad de brindársela por no haberla podido recuperar.



Igualmente, el artículo 3° del citado Reglamento establece que la máxima autoridad de la Entidad tiene la obligación de *“h. Disponer la inmediata recuperación o reconstrucción de la información afectada por alguna de las conductas antes mencionadas”*. (subrayado nuestro)

En dicho contexto, para atender el requerimiento del recurrente, corresponde a la entidad acreditar haber agotado las acciones necesarias para ubicar la documentación correspondiente, conforme a lo exigido por el artículo 13° de la Ley

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

de Transparencia, no obstante, en el caso de autos, se puede precisar que el requerimiento de información no ha sido satisfecho y la respuesta ha sido ambigua.

En esa línea, el Tribunal Constitucional desestimó el argumento de la inexistencia de la información para denegar la solicitud de acceso a la información pública, teniendo en cuenta que el penúltimo párrafo del artículo 13° de la Ley de Transparencia señala que caso una entidad de la Administración Pública no localiza información que está obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin brindar una respuesta al solicitante, conforme se establece en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 07675-2013-PHD/TC:

“En consideración de este Tribunal, esta fundamentación resulta insuficiente a efectos de denegar el requerimiento de información. El artículo 13 del TUO de la Ley 27806, señala que ante la inexistencia de datos, la entidad debe comunicar por escrito tal hecho; sin embargo, esto no implica apelar a la “no existencia” de dicha información para eludir responsabilidad (véase, STC. Exp. N° 01410-2011-PHD/TC F.J.8). Por ende, es necesario que la Contraloría General de la República agote las diligencias necesarias a efectos de localizar la documentación requerida, más aún si este Tribunal ha verificado de autos que la información solicitada en dichos documentos es de su competencia funcional y se ha elaborado en la propia institución.” (subrayado nuestro)

En el mismo sentido, dicho colegiado señaló que no basta agotar la búsqueda de la información, sino que la entidad debe reconstruirla ante su destrucción o extravío a fin de garantizar este derecho fundamental, conforme se indica en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC:

*“Este Colegiado aprecia que la emplazada intenta eludir dicha responsabilidad apelando a la “no existencia” de dicha información. Así, adjuntó a la contestación de la demanda el Informe Técnico N° 123-2009-UATyC-GDU-MDP (fojas 81), expedido por la Unidad de Acondicionamiento Territorial y Control Urbano de la Municipalidad Distrital de Punchana, que indica: “se ha procedido a realizar la respectiva búsqueda en nuestros archivos de los antecedentes que generaron dicho título de propiedad, sin embargo únicamente se encontró una hoja de papel simple que señala que dicho expediente fue retirado con fecha 20/02/2006, para ser anexado al Expediente del Mercadillo Bellavista Nanay; sin embargo realizada la verificación y realizada la revisión en el referido expediente se observa la **NO EXISTENCIA** de dichos documentos”. Este Tribunal no comparte el criterio de la demandada. Si bien se infiere, del citado documento que la información requerida por los demandantes fue trasladada de un expediente a otro, la conservación de tal información es de responsabilidad de la Municipalidad, por lo que ésta no puede apelar a la “no existencia” de dicha información para eludir su obligación de entregarla a los actores. Es necesario agotar las diligencias necesarias a efectos de localizar la documentación requerida. En su defecto y de quedar comprobado el extravío de la misma, disponer la reconstrucción del expediente administrativo correspondiente, para luego de ello cumplir con su entrega en copias a los interesados”. (subrayado nuestro)*

Por tanto, corresponde declarar fundado el recurso de apelación debiendo la entidad brindar la información completa al recurrente o comuniquen de forma clara, precisa y veraz las razones por las cuales no cuenta con ellos o su inexistencia; asimismo, de ser el caso informar al recurrente el inicio, los avances y resultados del procedimiento de reconstrucción, conforme al procedimiento establecido en la ley, hasta la entrega de la información.

De conformidad con lo dispuesto por 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 N° 00672-2021-JUS/TTAIP de fecha 31 de marzo de 2021, interpuesto por **VICTOR RAÚL ZAVALETA MEZA** en consecuencia, **ORDENAR** al **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO – MTPE**, que brinde la información completa al recurrente o comunique de forma clara, precisa y veraz las razones por las cuales no cuenta con ellos o su inexistencia; asimismo, de ser el caso informar al recurrente el inicio, los avances y resultados del procedimiento de reconstrucción, conforme al procedimiento establecido en la ley, hasta la entrega de la información.

Artículo 2.- SOLICITAR al **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO – MTPE** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, comunique a esta instancia la respuesta brindada a **VICTOR RAÚL ZAVALETA MEZA**.

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 resolución a **VICTOR RAÚL ZAVALETA MEZA** y al **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

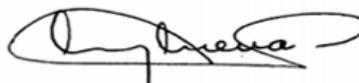
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



PEDRO CHILET PAZ
Vocal



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal