



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución 002134-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01900-2021-JUS/TTAIP
Recurrente : **JOSÉ CARLOS VEGA CANTERA**
Entidad : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL**
Sumilla : Declara infundado el recurso de apelación

Miraflores, 18 de octubre de 2021

VISTO el Expediente de Apelación N° 01900-2021-JUS/TTAIP de fecha 15 de setiembre de 2021, interpuesto por **JOSÉ CARLOS VEGA CANTERA** contra la comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 6 de setiembre de 2021, a través del cual la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL** denegó la solicitud de información presentada con Hoja de Ruta N° 123744-2021 de fecha 20 de agosto de 2021.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de agosto de 2021, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó a la entidad la entrega vía correo electrónico del "(...) ACTA DE INFRACCION N° 0000007900-2021-SUNAFIL/ILM, OBRANTE EN LA HOJA DE RUTA N° 207593-2020 (...)".

Mediante correo electrónico de fecha 6 de setiembre de 2021, la entidad denegó la información en aplicación del "inciso 3 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", conforme lo informado por la Autoridad Instructora de la Unidad Funcional N° 2 denominada "Fase Instructora" de la Intendencia de Lima Metropolitana – ILM, precisando que la "(...) la información vinculada a las actuaciones inspectivas propias del Sistema de Inspección del Trabajo, se encuentran también bajo los alcances de la excepción prescrita en el numeral 3 del artículo 17° del T.U.O. de la Ley N° 27806, y por tanto, no podrá ser objeto de acceso público, hasta que la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurran más de seis (06) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final".

El 10 de setiembre de 2021, el recurrente presentó ante la entidad el recurso de apelación materia de análisis, manifestando su desacuerdo contra la denegatoria de la información, señalando que "(...) el procedimiento se inició en el mes de agosto del año 2020 en mérito a la denuncia presentada por el suscrito, es decir a transcurrido más de un año, la solicitud de información fue presentada el 20.08.2021 y SUNAFIL recién el 06 de setiembre del 2021 ha generado la Imputación de Cargos N° «776-2021», a efectos de justificar su inacción y fundamentar su denegatoria de acceso a la información pública en base al Artículo 17 del TUO de la Ley de Transparencia".

Mediante Resolución 001961-2021-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 24 de setiembre de 2021¹ 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, requerimientos que a la fecha no han sido atendidos.

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.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS², establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, señala 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, el numeral 3 del artículo 17 de la citada ley señala que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la información solicitada por el recurrente se encuentra incluida en la excepción prevista en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Conforme al principio de publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, toda la información que posea el Estado se presume pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, señaló que:

¹ Resolución notificada con Cédula de Notificación N° 9250-2021-JUS/TTAIP a través de la mesa de partes virtual de la entidad con fecha 12 de octubre de 2021, siendo registrado por la entidad con Hoja de Ruta N° 0000152180-2021, 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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

² En adelante, Ley de Transparencia.

"[...] la información pública debe hacerse pública no sólo cuando una persona lo solicite sino que la Administración Pública tiene el deber de hacer pública, transparente, oportuna y confiable dicha información, así no lo sea solicitada, salvo el caso de las excepciones permitidas constitucionalmente y especificadas estrictamente en la ley de desarrollo constitucional de este derecho fundamental." (subrayado agregado)

De allí que, el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución y desarrollado a nivel legal, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración pública, salvo que su ley de desarrollo constitucional, la Ley Transparencia, indique lo contrario.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 15 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC que *"la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción"*.

Esto implica que, para justificar adecuadamente dicha negativa y, en consecuencia, desvirtuar el principio de máxima divulgación o publicidad que rige sobre toda la información que la entidad haya creado, obtenido o que se encuentre en su posesión o bajo su control, la Administración Pública tiene la obligación de brindar una *"motivación cualificada"*, como señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

"6. Al no haberse fundamentado aunque sea mínimamente, las razones por las cuales el derecho a la privacidad de don Humberto Elías Rossi Salinas justificaría que dicha información se mantenga en reserva, es evidente que el proceder del ad quem ha sido arbitrario más aún si se tiene en consideración en virtud del mencionado principio de máxima divulgación, que la información almacenada en los registros de la Administración se presume pública; por tanto la destrucción de tal presunción requiere de una motivación cualificada en atención al carácter restrictivo con que dichas excepciones deben ser interpretadas." (subrayado agregado)

Además, en caso un documento contenga cierta información protegida por las excepciones de los artículos 15,16 y 17 de la Ley de Transparencia, esta debe separarse o tacharse, a fin de facilitar la entrega de la información pública que forma parte del documento, conforme al artículo 19 de la Ley de Transparencia:

"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."

En el presente caso, de autos se advierte que el recurrente solicitó copia del Acta de Infracción N° 0000007900-2021-SUNAFIL/ILM, indicando que obra en la Hoja de Ruta N° 207593-2020, cuya información se encuentra relacionada a una denuncia laboral, y la entidad denegó su entrega conforme a los siguientes argumentos:

"En atención al documento de la referencia a), comunicamos que, la Autoridad Instructora de la Unidad Funcional n° 2 denominada "Fase Instructora" de la Intendencia de Lima Metropolitana – ILM, informó lo siguiente:

"(...)

Sobre el particular se tiene que el Expediente Sancionador N° «1163-2021», perteneciente a la Orden de Inspección N° «33778-2020», que contiene el

Acta de Infracción N° «7900-2021», ha sido pasible de evaluación en esta área, habiéndose generado la Imputación de Cargos N° «776-2021» de fecha «06 de setiembre de 2021», encontrándose en etapa de notificación.



Asimismo, respecto de lo solicitado mediante Hoja de Ruta, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el Memorandum Circular N° 001-2017-SUNAFIL-SG/FREIP, de fecha 19 de mayo del 2017, cuyo tenor es: "Remisión de opinión técnica para la atención de las solicitudes de Acceso a la Información Pública", relativo a la atención de solicitudes de información de acceso público de documentos que constan en expedientes inspectivos que ha dado origen a un procedimiento sancionador; a su vez, el ítem 2 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS, que indica, se podrán realizar actuaciones previas al inicio del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública; por las consideraciones expuestas, queda señalado lo siguiente:



"(...) la información vinculada a las actuaciones inspectivas propias del Sistema de Inspección del Trabajo, se encuentran también bajo los alcances de la excepción prescrita en el numeral 3 del artículo 17° del T.U.O. de la Ley N° 27806, y por tanto, no podrá ser objeto de acceso público, hasta que la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (06) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final". (el énfasis es nuestro); y, en atención a lo dispuesto por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante Resolución N° 010306832019, se cumple con precisar que, de conformidad con los incisos a), b) y d) del numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, el reglamento), aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR y modificatorias, se emitió la IMPUTACIÓN DE CARGOS N° «776-2021», encontrándose en trámite dentro de la Fase Instructora.



(...)"

En ese sentido, en aplicación del inciso 3 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en atención a lo dispuesto por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública –TTAIP en la parte considerativa de la Resolución N° 010306832019, dicha dependencia concluyó lo siguiente: "(...) la Orden de Inspección N° «33778-2020», que contiene el Acta de Infracción N° «7900-2021», se encuentra en trámite, acorde con lo señalado en los literales e), f) y g) del numeral 53.2 del artículo 53° del reglamento; por lo cual no sería actualmente objeto de acceso público". (subrayado agregado)

De los citados argumentos se desprende que la entidad cuenta con la información materia de requerimiento; no obstante, considera que tiene carácter confidencial, en aplicación de la excepción contemplada en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Sobre el particular, es preciso señalar que el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, establece una limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, al restringir la entrega de la información confidencial vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, sin embargo, el mismo artículo precisa que dicha excepción termina: i) cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida; o, ii) cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento

administrativo sancionador, sin que se haya dictado la resolución final correspondiente.

Conforme se advierte del citado texto, la norma establece dos (2) supuestos distintos - y no concurrentes - en los cuales la exclusión de acceso a la información termina:

1. **Cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida.** Dicho supuesto exige que el acto administrativo dictado por la entidad no haya sido impugnado, de modo que el procedimiento administrativo concluye.
2. **Cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.** Al respecto, la norma exige la concurrencia de dos (2) requisitos: el primero consiste en el simple transcurso del tiempo, que conforme lo señala la norma es de **seis (6) meses**; y, el segundo, que en dicho plazo la Administración no haya dictado la **resolución final** del procedimiento administrativo, entendiéndose por ésta la que permite la conclusión del procedimiento de modo definitivo, esto es, la que causa estado o cosa decidida administrativa.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

"Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado." (subrayado agregado)

En tal sentido, corresponde a las entidades que deniegan el acceso a la información pública solicitada por un ciudadano, acreditar fehacientemente que esta se encuentra comprendida en una de las excepciones prevista por la ley.

En el caso de autos, se advierte que el recurrente ha solicitado información vinculada a una denuncia laboral; en ese sentido, cabe señalar que el artículo 1 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806³ define al "*procedimiento administrativo sancionador en la inspección del trabajo*", como el "*(...) procedimiento administrativo especial que se inicia siempre de oficio con la notificación del documento de imputación de cargos, que comprende los actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia socio laboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección del trabajo.*" (subrayado agregado)

³ En adelante, Ley N° 28806.

Asimismo, el artículo 45 de la citada norma, respecto al trámite del procedimiento sancionador señala lo siguiente:

“El procedimiento se ajusta al siguiente trámite:

a) El procedimiento sancionador se inicia sólo de oficio, a mérito de Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como de Actas de Infracción a la labor inspectiva.

b) Dispuesto el inicio del procedimiento sancionador, se notificará al sujeto o sujetos responsables el Acta de la Inspección del Trabajo, en la que conste los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir y la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer.

c) Luego de notificada el Acta de Infracción, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo de quince (15) días hábiles presentarán los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento.

d) Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, la Autoridad, si lo considera pertinente, practicará de oficio las actuaciones y diligencias necesarias para el examen de los hechos, con el objeto de recabar los datos e información necesaria para determinar la existencia de responsabilidad de sanción.

e) Concluido el trámite precedente, se dictará la resolución correspondiente, teniendo en cuenta lo actuado en el procedimiento, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de presentado el descargo.

f) La resolución correspondiente debe ser notificada al denunciante, al representante de la organización sindical, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento.” (subrayado agregado)

En esa línea, el artículo 53 del Reglamento de la Ley N° 288806, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR⁴, apunta que:

“53.1 El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio y está compuesto de dos fases, una instructora y otra sancionadora. Los trámites que se realicen durante estas fases deben ser reportados ante la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo a cargo del Sistema Informático de Inspección del Trabajo - SIIT.

53.2 La fase instructora se desarrolla conforme al siguiente trámite:

a) La fase instructora se inicia en mérito del acta de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como por infracciones a la labor inspectiva.

(...)

d) Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al sujeto o sujetos responsables la imputación de cargos en la que consten los hechos que se les imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia.

La notificación del documento con los cargos imputados incluye a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales de existir.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley N° 28806.

e) Luego de notificada la imputación de cargos, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, presentan los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento.

f) Vencido el plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el instructor, si lo considera pertinente, realiza de oficio todas las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sea relevante para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

g) Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento formula un informe final de instrucción en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo. En este informe se declara la inexistencia de infracción o, de corresponder, determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la sanción propuesta.” (subrayado agregado)

En mérito a las normas citadas anteriormente, se aprecia que el procedimiento sancionador en materia laboral comprende dos etapas, instructora y sancionadora; precisando que el citado procedimiento inicia con la etapa instructora en virtud a las actas de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral y actas de infracción a la labor inspectiva. Asimismo, resulta importante advertir que de acuerdo al procedimiento descrito en el artículo 53 del Reglamento de la Ley N° 288806, una vez iniciado el procedimiento sancionador con la emisión del acta de infracción respectiva, la siguiente diligencia a practicarse, corresponde la notificación al sujeto o sujetos responsables de la imputación de cargos.

En el presente caso, se aprecia que al momento de la presentación de la solicitud de acceso a la información pública del recurrente, la entidad ya había expedido el Acta de Infracción N° 0000007900-2021-SUNAFIL/ILM, con la cual - al amparo de la Ley N° 28806 - ya había dado inicio al procedimiento sancionador en el Expediente Sancionador N° 1163-2021, en tanto, conforme lo ha señalado la entidad, con fecha 6 de setiembre de 2021, se generó la Imputación de Cargos N° 776-2021.

En ese sentido, atendiendo a la excepción invocada por la entidad, el plazo transcurrido desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la fecha de la emisión de la presente resolución no ha superado los seis meses, por lo que, la información requerida, esto es, el Acta de Infracción N° 0000007900-2021-SUNAFIL/ILM, se encuentra comprendida en la excepción prevista en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia y es por tanto información de carácter confidencial; en consecuencia, no es amparable el recurso de apelación materia de análisis.

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 **JOSÉ CARLOS VEGA CANTERA** contra la comunicación contenida en el correo electrónico de fecha 6 de setiembre de 2021, a través del cual la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE**

FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL denegó la solicitud de información presentada con Hoja de Ruta N° 123744-2021 de fecha 20 de agosto de 2021.

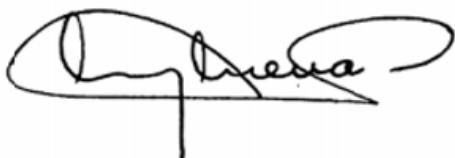
Artículo 2.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública la notificación de la presente resolución a **JOSÉ CARLOS VEGA CANTERA** y a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL**, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- 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:mmm/jcchs