



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 003989-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 03339-2023-JUS/TTAIP
Impugnante : **CARLOS ENRIQUE CHUNGA YESQUEN**
Entidad : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACION
LABORAL**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 09 de noviembre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 03339-2023-JUS/TTAIP de fecha 02 de octubre de 2023, interpuesto por **CARLOS ENRIQUE CHUNGA YESQUEN** contra el Informe N° 469-2023-SUNAFIL/DINI, de fecha 28 de septiembre de 2023, mediante el cual la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACION LABORAL** atendió la solicitud de acceso a la información pública de fecha 03 de agosto de 2023, con Hoja de Ruta N° 0000149449-2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 03 de agosto de 2023, el recurrente requirió se le remita la siguiente información a su correo electrónico:

“SOLICITO INFORMACIÓN SOBRE LOS PROCESOS SEGUIDOS CONTRA EMPRESA EDITORA EL COMERCIO S.A. IDENTIFICADA CON RUC 20143229816, ESPECIFICANDO LA FECHA DE INGRESO, NÚMERO DE EXPEDIENTE, INSTANCIA EN EL QUE SE ENCUENTRA, TIPO DE INFRACCIÓN Y NÚMERO DE RESOLUCIÓN (DE HABERLA)”.

Mediante Informe N° 469-2023-SUNAFIL/DINI, de fecha 28 de septiembre de 2023, la entidad atendió la solicitud del recurrente, informando lo siguiente:

“(…)

3.6.5. En ese sentido, el extremo: «procesos seguidos contra EMPRESA EDITORA EL COMERCIO S.A. (...))», resulta impreciso de acuerdo con el marco normativo que regula la Inspección del Trabajo; sin embargo, no impide entender, por el Principio de Informalismo, que el ciudadano se refiere a los expedientes del Procedimiento Administrativo Sancionador de dicha empresa.

3.6.6. Cabe agregar que, la información vinculada a investigaciones en trámite, referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, constituye excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública,

por tratarse de información confidencial, según el numeral 3 del artículo 17 del TUO de la LTAIP.

(...)

3.7. Por lo expuesto, en cuanto a la información sobre los expedientes del PAS seguidos con la razón social con RUC 20143229816, con las indicaciones requeridas, si bien por competencia y funciones no corresponde informar a la DINI; sin embargo, es factible acotar que, el registro de las sanciones de multa impuestas por la SUNAFIL, en el marco de sus funciones y competencia, puede ser consultado a través del sistema web «CONSULTAS MULTAS SIIT», en el siguiente enlace:

<https://aplicativosweb2.sunafil.gob.pe/si.consultaMultasSIIT/inicio>

(...)-

Con fecha 02 de octubre de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, al no estar conforme con el Informe N° 469-2023-SUNAFIL/DINI, de fecha 28 de septiembre de 2023, indicando lo siguiente:

“5. La entidad interpreta como confidencial la información solicitada bajo el supuesto de que corresponde a la intimidad personal. Sin embargo, la solicitud de acceso a la información no se refiere a los datos personales de las personas involucradas en los expedientes de procedimientos administrativos sancionadores, sino al detalle sobre: «fecha de ingreso, número de expediente, instancia en el que se encuentra, tipo de infracción y número de resolución».

6. Asimismo, el numeral 3 del artículo 17 del TUO de la LTAIP, citado en el informe, señala expresamente que «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». Es decir, corresponde a la entidad proporcionar información solicitada sobre los procedimientos administrativos sancionadores con resoluciones consentidas o que tengan más de seis meses de haber sido iniciados”.

Mediante la Resolución N° 0003695-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA¹ se admitió a trámite el citado recurso de apelación, requiriendo a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud del recurrente, así como la formulación de sus descargos, los cuales, a la fecha de emisión de la presente resolución, no se han presentado.

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 la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el 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.

¹ Resolución notificada con fecha 03 de noviembre de 2023, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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.

Además, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM³, 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 indicar obligatoriamente las excepciones y las razones de hecho que motivan dicha denegatoria.

2.1. Materia en discusión

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

2.2. Evaluación

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que recoge el principio de publicidad, 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.

En dicho contexto, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo las limitaciones expresamente indicadas en la ley.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional señaló 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”*.

Teniendo en cuenta ello, el Tribunal Constitucional precisó que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

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 dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, o en algún otro supuesto legal, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

De autos se observa que el recurrente solicitó a la entidad la información detallada en los antecedentes de la presente resolución, y la entidad a través del Informe N° 469-2023-SUNAFIL/DINI, de fecha 28 de septiembre de 2023, denegó el acceso a la información por considerar que tiene carácter confidencial, conforme lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Ante ello, el recurrente presentó el recurso de apelación, al no estar conforme con la respuesta brindada.

Al respecto, considerando la respuesta brindada por la entidad, corresponde evaluar el contenido del inciso 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)

3. 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.” (subrayado agregado).

En ese sentido, de la norma citada se desprende que resulta confidencial la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, lo que presupone, en primer lugar, la existencia de un procedimiento administrativo sancionador en el cual se esté desplegando dicha potestad sancionadora, esto es, que se haya iniciado y que se encuentre en trámite dicho procedimiento administrativo sancionador. Pero también presupone, en segundo lugar, que la información solicitada se encuentre

vinculada a dicho procedimiento administrativo, y ello no solo porque conforme al artículo 18 de la Ley de Transparencia las excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva, en la medida que se tratan de una limitación a un derecho fundamental, sino porque el objeto de la confidencialidad de esta excepción es que se proteja la información recopilada en torno a la investigación de una posible infracción administrativa, es decir, cuyo conocimiento pudiese ocasionar algún daño a la eficacia de dicha investigación.

Asimismo, conforme se advierte del citado texto normativo, 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.

De lo antes mencionado, se advierte en el presente caso que la entidad no ha precisado las fechas de inicio de los procedimientos administrativos sancionadores en trámite contra la Empresa Editora el Comercio S.A., a fin de conocer si se configuran los supuestos regulados en el numeral 3 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Además, de lo solicitado por el recurrente se aprecia que lo requerido son datos generales, los cuales no están inmersos en la excepción antes señalada, como por ejemplo el número de expediente y el número de resolución (de haberla); siendo así, la entidad no ha sustentado que la información requerida se refiera a información recopilada en torno a la investigación de una posible infracción administrativa, cuyo conocimiento pudiese ocasionar algún daño a la eficacia de dicha investigación.

Adicionalmente, considerando el petitorio del recurrente, es oportuno señalar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, en cuanto precisó:

“6. Por otra parte, el artículo 13° de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: “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 la 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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley N° 27806” (subrayado agregado).

En ese sentido, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, pudiendo inclusive extraerla de cualquier documento o soporte para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, ni contravenir lo dispuesto por el artículo 13⁴ de la Ley de Transparencia.

Por lo expuesto, podemos concluir que en tanto la entidad cuente o deba contar con la información requerida por el recurrente, dicho requerimiento puede atenderse ubicando dicha información y extrayéndola para entregarla al administrado, sin que ello constituya la creación de información.

Por otro lado, mediante el Informe N° 469-2023-SUNAFIL/DINI de fecha 28 de septiembre de 2023, la entidad ha señalado lo siguiente:

“(…)

3.7. (...) es factible acotar que, el registro de las sanciones de multa impuestas por la SUNAFIL, en el marco de sus funciones y competencia, puede ser consultado a través del sistema web «CONSULTAS MULTAS SIIT», en el siguiente enlace:

<https://aplicativosweb2.sunafil.gob.pe/si.consultaMultasSIIT/inicio>

(…)”:

Sobre el particular, es preciso tener en cuenta que el Tribunal Constitucional señaló en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011-PHD/TC que:

“[...] el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la obligación de parte de los organismos públicos de entregar la información solicitada, sino que ésta sea completa, actualizada, precisa y verdadera. 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, por el contrario, 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, de modo ilustrativo puede citarse el pronunciamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México –INAI, que en el criterio contenido en las RRA 0003/16, RRA 0100/16 y RRA 1419/16 ha establecido que: *“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*

⁴ **“Artículo 13.- Denegatoria de acceso**

La entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante.

La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de esta Ley; y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

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.

(…)”

relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información” (subrayado agregado).

En tal virtud, conforme a los criterios jurisprudenciales citados, la respuesta a una solicitud de acceso a la información pública debe ser congruente con lo requerido, entregando la información específicamente requerida o precisando si la entidad no cuenta o no tiene la obligación de contar con la misma, debiendo informar dicha circunstancia al solicitante de manera clara y precisa.

Es decir, al atender una solicitud de acceso a la información pública, la entidad tiene la obligación de brindar una respuesta con ciertas exigencias, como ser completa, clara, precisa y actualizada, debiendo pronunciarse sobre la información requerida y no por otra distinta.

Sin embargo, en el caso de autos, la entidad no ha brindado una información precisa y completa respecto de la información requerida por el administrado, toda vez que la puesta a disposición del enlace de acceso: <https://aplicativosweb2.sunafil.gob.pe/si.consultaMultasSIIT/inicio> no acredita la cabal atención de lo requerido, puesto que el enlace consignado no conduce de manera directa a la documentación solicitada, sino más bien al Portal de SUNAFIL, que contiene un buscador acerca de las distintas resoluciones emitidas por la entidad. En esa línea, el enlace proporcionado por la entidad no contiene la información solicitada por el recurrente en forma precisa, ya que no se refiere exactamente a la información que fue requerida.

En consecuencia, corresponde estimar el presente recurso de apelación y ordenar a la entidad la entrega de la información pública solicitada por el recurrente, conforme los argumentos expuestos previamente.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, 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.

En virtud al descanso físico del Vocal Titular de la Segunda Sala Johan León Florián, del 09 de noviembre de 2023, interviene el Vocal Titular de la Primera Sala de esta instancia Ulises Zamora Barboza, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 031200252020, de fecha 6 de agosto de 2020, la que señaló el criterio de reemplazo en el caso de vacaciones de un vocal⁵, y la Resolución N° 000004-2023-JUS/TTAIP-PRESIDENCIA, de fecha 23 de marzo de 2023, la que estableció el orden de antigüedad de los vocales del Tribunal de acuerdo a la fecha de su colegiatura⁶; y asume las funciones de la presidencia de esta Sala la Vocal Titular Vanessa Luyo Cruzado, conforme a la designación formulada mediante Resolución N° 000019-2023-JUS-TTAIP-PRESIDENCIA de fecha 9 de noviembre de 2023.

De conformidad con lo previsto por el artículo 6 y el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de

⁵ En esta resolución se consigna el Acuerdo de Sala Plena de fecha 3 de agosto de 2020, conforme al cual en el caso de vacaciones de un vocal: *“El reemplazo se realiza según el criterio de antigüedad, iniciando con el Vocal de la otra Sala con la colegiatura más antigua hasta completar un período de treinta (30) días calendario, consecutivos o no, con independencia del Vocal o Vocales reemplazados. Una vez completado el referido período, corresponderá el siguiente reemplazo con el Vocal que le sigue en mayor antigüedad de colegiatura y así sucesivamente”*.

⁶ Conforme a dicha resolución en el caso de los vocales de la Primera Sala, dicho orden de antigüedad es el siguiente: vocal Luis Guillermo Agurto Villegas, vocal Segundo Ulises Zamora Barboza y vocal Tatiana Azucena Valverde Alvarado.

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 **CARLOS ENRIQUE CHUNGA YESQUEN**; en consecuencia, **ORDENAR** a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACION LABORAL** que entregue al recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACION LABORAL** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente resolución.

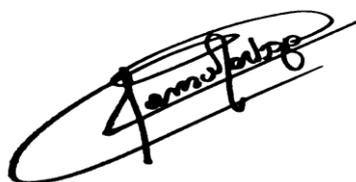
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **CARLOS ENRIQUE CHUNGA YESQUEN** y a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACION LABORAL** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

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



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal Presidenta



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vlc