



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 005398-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 04364-2024-JUS/TTAIP
Recurrente : **CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALLARDO**
Entidad : **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL - SUNAFIL**
Sumilla : Declara **infundado** el recurso de apelación

Miraflores, 29 de noviembre de 2024

VISTO el Expediente de Apelación N° 04364-2024-JUS/TTAIP de fecha 10 de octubre de 2024, interpuesto por **CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALLARDO**, contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL** con fecha 20 de setiembre de 2024, con hoja de ruta N° 0000179231-2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de setiembre de 2024, el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

“SOLICITO TODAS LAS RESOLUCIONES DE INTENDENCIA DE AREQUIPA POR INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DESDE EL AÑO 2019 A SEPTIEMBRE DE 2024. SER REMITIDAS TODAS SIN EXCEPCIÓN EN UNA LISTA.”

Con fecha 10 de octubre de 2024, el recurrente interpone el recurso de apelación materia de análisis, al considerar denegada su solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

Mediante la Resolución 004754-2024-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 impugnada, así como la formulación de sus descargos.

Con el Oficio N° 000173-2024-SUNAFIL/GG/UFII ingresado a esta instancia con fecha 13 de noviembre de 2024, la entidad remitió el expediente administrativo correspondiente y formuló sus descargos manifestado lo siguiente:

¹ Resolución de fecha 16 de octubre de 2024, notificada a la entidad el 4 de noviembre de 2024.

“(...)

1.4 Finalmente, la Intendencia Regional de Arequipa remitió a la Unidad Funcional de Integridad Institucional el MEMORANDUM- 0000001470-2024-SUNAFIL/IRE-AQP de fecha 11 de noviembre de 2024, el cual señala lo siguiente:

“SEGUNDO.- Que, con fecha 04 de octubre de 2024, se remitió al correo electrónico del administrado, xxxxxx@GMAIL.COM, la CARTA-000370-2024-SUNAFIL/IRE-AQP en atención a su pedido, expresándole la imposibilidad de brindar la información solicitada, pues no se cuenta con las herramientas necesarias para el procesamiento y calificación de las resoluciones emitidas acorde al detalle solicitado.

TERCERO.- Que, por un lado, se desvirtúa el hecho alegado de no haber dado una respuesta oportuna al administrado a su solicitud de acceso a la información pública, cumpliendo con remitir dicha respuesta por el medio electrónico que el propio inspeccionado indicó; y por otro lado, en la misiva remitida se detalla los motivos por los cuales su pedido se encuentra en uno de los supuestos de denegatoria de acceso a la información pública, ya que **si bien la Intendencia cuenta con la data de las resoluciones emitidas empero, las mismas no se encuentran clasificadas por materia o gravedad de la infracción, siendo que la atención de la solicitud del administrado solo podría efectuarse con la implementación de un procesamiento físico o informático de cada uno de los actos resolutivos, con el que la entidad no cuenta a la fecha.**

CUARTO.- Que, adicionalmente se destaca que en la CARTA-000370-2024-SUNAFIL/IRE-AQP, se le informó al administrado que podía acceder a la totalidad de las Resoluciones de Intendencia, mediante el aplicativo de acceso público:
<https://aplicativosweb2.sunafil.gob.pe/si.consultaMultasSIIT/consulta>”

(...)” (resaltado agregado)

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.

Por su parte, 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 por el principio de publicidad 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 de dicho principio.

Así también, el artículo 10 de la citada ley 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.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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

La controversia consiste en determinar si la entidad atendió el pedido del recurrente conforme a lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

2.2. Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, es criterio de este Tribunal que 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:

“(…)

5. 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 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”.

Cabe mencionar que, 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

cuenta 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." (subrayado agregado)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que 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)

Dentro de ese contexto, las excepciones a la publicidad únicamente se encontrarían previstas en la Ley de Transparencia y por leyes especiales, siempre que expresamente lo dispongan, ya que las normas de excepción o restrictivas de derechos se interpretan de manera restrictiva.

En el caso de autos, el recurrente solicitó a la entidad la información referida a *TODAS LAS RESOLUCIONES DE INTENDENCIA DE AREQUIPA POR INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DESDE EL AÑO 2019 A SEPTIEMBRE DE 2024*. Ante lo cual, manifestó no haber recibido respuesta por la entidad dentro del plazo de ley, por lo cual interpuso el recurso de apelación materia de revisión.

Por su parte la entidad traslada a esta instancia los descargos efectuados por la Intendencia de Arequipa en el MEMORANDUM-001470-2024-SUNAFIL/IRE-AQP, en donde se manifiesta que se dio atención oportuna a la solicitud mediante la CARTA-000370-2024-SUNAFIL/IRE-AQP remitida al correo electrónico del recurrente con fecha 4 de octubre de 20224, en la cual se expresa la imposibilidad de brindar la información solicitada, dado que no cuenta con las herramientas necesarias para el procesamiento y calificación de las resoluciones emitidas acorde al detalle solicitado, ya que si bien la Intendencia cuenta con la data de las resoluciones emitidas empero, las mismas no se encuentran clasificadas por materia o gravedad de la infracción, siendo que la atención de la solicitud del administrado solo podría efectuarse con la implementación de un procesamiento físico o informático de cada uno de los actos resolutive, con el que la entidad no cuenta a la fecha.

Sobre el particular, de autos, se advierte que la entidad mediante CARTA-000370-2024-SUNAFIL/IRE-AQP manifiesta la imposibilidad de brindar la información solicitada dado que "si bien se cuenta con la data de las resoluciones emitidas, no se cuenta con procesamiento ni físico ni informatizado que permita clasificar a cada resolución por materia o gravedad de la infracción, es decir no se cuenta con un registro o información disgregada al nivel que solicita el

ciudadano; por tanto, no es posible brindar la información solicitada, al encontrarse su pedido bajo un supuesto de denegatoria de acceso a la información pública” (subrayado agregado)

De lo señalado, corresponde analizar si la entidad cuenta o está obligada a contar con la información solicitada referido a las resoluciones por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y si dicha información es de carácter pública y pasible de entregar al recurrente.

Al respecto, debemos recordar lo previsto en el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Transparencia *“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”*. (subrayado agregado)

Sobre el particular, 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 cuenten o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación a 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.**

En el mismo sentido, conforme al cuarto párrafo de la misma norma, el derecho de acceso a la información pública *“no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”*. Asimismo, indica dicha norma que **no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos.**

Del mismo modo, el artículo 32 del nuevo Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2024-JUS³, establece que el procesamiento de datos preexistente consiste en la presentación de la información bajo cualquier forma de clasificación, agrupación o similar que permita su utilización, y que dicho procesamiento corresponde respecto de información que deba estar disponible por mandato legal o que esté disponible porque la información de hecho exista en una base de datos electrónica.

Conforme a las normas citadas, el derecho de acceso a la información pública solo implica la obligación de la entidad de entregar la información con la que cuente o se encuentre obligada a contar, por lo que no tiene el deber de crear información, ni efectuar análisis o evaluaciones de la información con la que cuenta.

No obstante, dicha normativa ha establecido un supuesto en el cual es posible que la entidad entregue información que suponga una agrupación de la misma, bajo algún criterio de clasificación, supuesto al que ha denominado “procesamiento de datos preexistentes”. Sin embargo, ha sujetado la aplicación de dicho procesamiento por parte de una entidad a dos condiciones: i) que dicho procesamiento se efectúe en base a “datos preexistentes”, es decir, que no

³ En adelante, Nuevo Reglamento de la Ley de Transparencia.

tengan que recolectarse o generarse nuevos datos para que pueda realizarse el procesamiento de información; y, ii) que dicho procesamiento se realice conforme a lo indicado en la norma reglamentaria correspondiente, la cual en este caso ha establecido que para que se realice dicho procesamiento la entidad debe contar con una base de datos electrónica a partir de la cual pueda efectuar dicha operación o se trate de información que deba estar disponible por mandato legal.

Es decir, en los casos en que el solicitante pretenda acceder a información agrupada bajo algún criterio de clasificación, la entidad debe entregarla siempre que la información deba estar disponible por mandado legal o cuente con una base de datos electrónica de la cual pueda extraer la información solicitada, y siempre que dicho procesamiento de información no suponga la recolección o generación de nueva información.

En dicho contexto, en caso que la entidad no cuente con una base de datos electrónica de la cual pueda recoger la información solicitada, o que el procesamiento de datos suponga la necesidad de recolectar o generar nuevos datos, deberá informar de manera clara y precisa al solicitante la ausencia de alguna de estas condiciones para efectuar el aludido procesamiento de datos preexistente, en la medida que es obligación de la entidad motivar debidamente la denegatoria de la solicitud de información.

Por lo tanto, en la medida que la entidad no ha negado encontrarse en posesión de la información solicitada; sin embargo, ha precisado que no cuenta con un registro físico ni informatizado que clasifique cada resolución emitida por la Intendencia por materia o gravedad de la infracción, es decir, no cuenta con un registro o información disgregada al nivel que solicita el ciudadano.

En cuanto a ello, es preciso señalar que las comunicaciones emitidas por las entidades de la Administración Pública gozan de la presunción de validez, tal como ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 7 y 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05104-2011-PHD/TC, al señalar que:

“(…)

7. En dicho contexto, con fecha 26 de marzo de 2012 se ha recibido el Oficio N.º 592-2012-GAD-CSJLI/PJ, mediante el cual don César Luis Lainez Lozada Puente Arnao, en su condición de Gerente de Administración de la Corte Superior de Justicia de Lima, remite el informe del Secretario de la Oficina Desconcentrada de Control de la Magistratura, quien precisa que es imposible “(...) atender lo solicitado (...) toda vez que del Informe emitido por la Licenciada Brigitte Bardón Ramos, Responsable de la Unidad de Sistemas de la ODECMA, se advierte que los DVR’S graban los videos con una antigüedad máxima de más o menos un mes, pasado ese tiempo se borran automáticamente, debido a que no se cuenta con un disco duro de mayor capacidad (...).

8. Sobre el particular este Colegiado no puede más que otorgar a la comunicación antes consignada el carácter de declaración jurada, y la correlativa presunción de validez, a menos que se demuestre lo contrario”. (subrayado es nuestro).

Al respecto, a criterio de este colegiado, conformidad con el marco legal expuesto anteriormente, la referida declaración de la entidad debe tomarse por

cierta; en tanto, no obra en autos ningún medio probatorio que contradiga dicha afirmación o que haya sido incorporado por el recurrente.

Por lo tanto, la entidad ha declarado que a la fecha no cuenta con una base física o electrónica que contenga una clasificación de la información en los términos requeridos lo cual imposibilita la atención de la solicitud materia de análisis; siendo así, a criterio de este colegiado la atención de la solicitud conllevaría a la evaluación de la información solicitada a fin de que sea clasificada por materia de infracción, por lo que, no se cumple una de las condiciones para su procesamiento desarrolladas anteriormente. En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de apelación, de acuerdo a las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes.

Finalmente, en virtud de lo previsto por los artículos 54 y 57 del nuevo 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.

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 presentado por **CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALLARDO**; contra la denegatoria por silencio administrativo negativo de la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL** con fecha 20 de setiembre de 2024, con hoja de ruta N° 0000179231-2024.

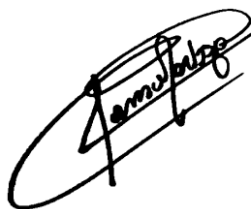
Artículo 2.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALLARDO** y a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

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



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal

vp: lav