



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

SEGUNDA SALA

Resolución N° 020302362020

Expediente : 00146-2018-JUS/TTAIP
Impugnante : **GREGORIO DURAND AGUILAR**
Entidad : **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06**
Sumilla : Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 20 de agosto de 2020

VISTO el Expediente de Apelación N° 00146-2018-JUS/TTAIP de fecha 1 de junio de 2018, interpuesto por **GREGORIO DURAND AGUILAR** contra el Oficio N° 347-2018-UGEL N°06/AAJ/TRANSP¹ notificado el 2 de marzo de 2018, mediante el cual la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06** denegó en parte la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 29 de enero de 2018.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 29 de enero de 2018 el recurrente solicitó a la entidad la siguiente información:

“(…)

- 1.- *Situación contractual del Sr. Mario Choque Puma con la entidad*
- 2.- *Copia fedateada de la Directiva actual sobre lineamientos y criterios para el requerimiento y contratación de bienes y servicios por montos menores o iguales a 8 UIT de la UGEL 06-Vitarte*
- 3.- *Relación de todos los dirigentes vigentes de APAFAS para el año lectivo 2018 de la jurisdicción de la UGEL N° 06-Vitarte; consignando a que Instituciones Educativas pertenece, su número telefónico y correo electrónico. (DATA).*
- 4.- *Copia fedateada de todas las ordenes de servicios 2017 y 2018 a nombre locatario Sr. Mario Choque Puma*
- 5.- *Copia del Requerimiento del área usuaria (ASGESE) 2017 y 2018 para la contratación para la locación de un (1) “responsable de APAFA y CONEI”*

¹ Se precisa que el recurrente también interpuso recurso de apelación contra el Oficio N° 265-2018-UGEL N°06/AAJ/TRANSP; sin embargo, en dicho documento se consigna como referencia el “Exp. N° 0007058-2018”. Al respecto, se debe puntualizar que mediante el Oficio N° 347-2018-UGEL N°06/AAJ/TRANSP, se denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada mediante “Exp. 10359-2018”, siendo que el recurso de apelación del administrado se refiere a dicho requerimiento; en tal sentido, esta instancia emitirá pronunciamiento solo respecto a ello.

- 6.- Copia de los Términos de referencia (TDR) (descripción de las características técnicas del servicio y de las condiciones que se ejecutara la prestación de servicios) para la contratación por locación de un (1) responsable de APAFAS y CONEI.
- 7.- Copia de las conformidades de servicio del locador “responsable de APAFA y CONEI” emitida por el área usuaria - Adjuntar Actas.
- 8.- Copia de la convocatoria en página web u otro medio exigido de la Entidad para la contratación por locación de servicios de un (01) “Responsable de APAFAS Y CONEI”.
- 9.- Copias fedateadas de todos los Informes de Producción o similar (Entregables) refrendado por el locatario Sr. Mario Choque Puma dirigido al área usuaria para su conformidad
- 10.- Relación de CONEI de la II.EE públicas que han obtenido Resolución Directoral el año 2017
- 11.- Información cuantitativa y específica, así como detallada de todos los expedientes (numerados) ingresados por denuncias y quejas de Padres y madres de familia por asuntos de APAFAS del año 2017. Todos estos acervos documentarios debidamente registrados por el SINAD de la entidad.
- 12.- Información de los talleres y capacitaciones sobre temas de APAFA y CONEI organizados exclusivamente por la Entidad adjuntando las orientaciones y la resolución directoral de aprobación el 2017.
- 13.- Relación de todas denuncias y quejas contra el locatario Sr. Mario Choque Puma por diferentes conceptos adjuntando copias de las resoluciones directorales (R.D.) y oficios si fueron resueltas caso contrario informar a CONAPAFAS en que situación y oficina se encuentran en proceso.
- 14.- Copias fedateada de los títulos de bachiller y/o licenciado de Educación que habría adjuntado como sustento para su contratación como proveedor de servicios sin vínculo laboral cabe precisar que el locatario Sr Mario Choque Puma no está sujeto a tener legajo personal (escalafón) (...)
(...)
- 15.- Copia fedateada de la Opinión Legal N° 072-2011/OAJ (Año 2011) emitido por Asesoría Jurídica de la UGEL N° 06-Vitarte- Caso APAFA I.E “Edelmira del Pando” - con todos sus actuados (antecedentes que deben incluir informes, actas, memoriales, denuncias penales. Administrativas y otros)
- 16.- Copias de los antecedentes judiciales y penales presentados por el locatario Sr Mario Choque Puma para su contratación
- 17.- Copias fedateadas de todos los oficios múltiples, simples y resoluciones Directorales donde figure el nombre y apellidos del locatario “responsable de APAFAS y CONEI” Sr Mario Choque Puma emitidas por la UGEL. Si hubiese actas firmadas por el locatario agregarlos.
- 18.- Copia del estudio de mercado correspondiente tomando en consideración formular la licitación - convocatoria para la contratación por la modalidad de Locación de servicios de un (01) “Responsable de APAFAS y CONEI” para la “atención de las APAFA y CONEI en las Instituciones Educativas Públicas” en función a la necesidad expresada por el área usuaria. Realizado por el equipo de abastecimiento de la UGEL 06 Vitarte concordante con la Ley de Contrataciones N° 30225 y sus modificatorias, así como normas conexas.”

A través del Oficio N° 347-2018-UGEL N°06/AAJ-TRANSP, notificado con fecha 2 de marzo de 2018, la entidad remitió al recurrente copia de la Opinión Legal N° 072-2011/OAJ y denegó el acceso a los demás ítems de la solicitud “*por no estar facultado este despacho para analizar y/o evaluar la información solicitada*”, de acuerdo a lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 13 de 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.

Con fecha 9 de marzo de 2018, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, señalando que su requerimiento se refiere a información pública que obra en la entidad o se debió precisar la documentación con la que no contaría. Además, el administrado refirió que su pedido no implica la obligación de crear o producir información, ni ha efectuado exigencia alguna vinculada a la realización de evaluaciones o análisis de parte de la entidad.

Mediante la Resolución N° 020102062020³ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la referida solicitud, así como la formulación de sus descargos. Al respecto, mediante el Oficio N° 00737-2020.DIR.UGEL N° 06/TRANSP presentado con fecha 19 de agosto de 2020, la entidad formuló sus descargos, señalando únicamente que el expediente administrativo fue remitido ante este Tribunal con fecha 1 de junio de 2018 a través del Oficio N° 3759-2018.DIR.UGEL N° 06/TRANSP.

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 de la Ley de Transparencia 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.

Además, el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Transparencia señala 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.

De otro lado, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de acceso a la información pública no implica la obligación de las

² En adelante, Ley de Transparencia.

³ Se precisa que la Resolución N° 020102062020 fue remitida a la entidad mediante correo electrónico de fecha 10 de agosto de 2020 a la dirección: buzondecomunicaciones@ugel06.gob.pe; sin embargo no se obtuvo el acuse de recibo respectivo, motivo por el cual se volvió a remitir la notificación correspondiente a su dirección física. No obstante, tomando en cuenta la presentación del Oficio N° 00737-2020.DIR.UGEL N° 06/TRANSP, este colegiado emitirá pronunciamiento respectivo.

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 y, de ser el caso, corresponde comunicar por escrito la denegatoria de la solicitud basada en la inexistencia de los datos solicitados.

Asimismo, el cuarto párrafo del citado dispositivo legal preceptúa que no se faculta a los solicitantes que exijan a las entidades la realización de evaluaciones o análisis de la información que posean, siendo que el procesamiento de datos preexistentes no califica dentro de dicha limitación de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia radica en determinar si la solicitud del recurrente fue atendida conforme a la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

Conforme con lo dispuesto por las normas anteriormente 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.

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.º 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”.

Por otro lado, en el último párrafo del Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, dicho colegiado ha señalado que corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por un ciudadano, debido a que posee la carga de la prueba:

“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 nuestro).

En ese sentido, de las normas y los pronunciamientos expuestos por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades que conforman 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, constituye un deber de las entidades acreditar dicha condición debido a que poseen la carga de la prueba.

Ahora bien, se advierte de autos que el recurrente solicitó a la entidad información relacionada a: **(i)** la contratación del locatario Mario Choque Puma (ítems 1, 4, 9, 14, 16 y 17); **(ii)** determinados procesos de contratación y los lineamientos internos al respecto (ítems 2, 5, 6, 7, 8 y 18); **(iii)** datos de dirigentes de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS) de la jurisdicción de la entidad (ítem 3); **(iv)** relación de Consejos Educativos Institucionales (CONEI) de las instituciones educativas de su jurisdicción con Resolución Directoral, incluyendo cursos de capacitación con respecto a CONEI y APAFAS (ítems 10 y 12); **(v)** denuncias y quejas por asuntos de APAFAS del año 2017, así como denuncias contra el locatario Mario Choque Puma (ítems 11 y 13); y **(vi)** copia fedateada de la Opinión Legal N° 072-2011/OAJ y de sus antecedentes (ítem 15).

Al respecto, la entidad únicamente entregó al recurrente copia de la opinión legal requerida sin sus antecedentes, debiéndose puntualizar además que en relación al resto de la información peticionada, señaló, de manera general, que su otorgamiento no era posible debido a que ello implicaría la realización de análisis o evaluación de su parte.

En ese sentido, la entidad no ha negado la posesión de la información, ni alegado que la misma no tenga carácter público; asimismo, no ha acreditado que la documentación se encuentre protegida por alguna excepción regulada en la Ley de Transparencia, por lo cual se advierte que su naturaleza pública se encuentra plenamente vigente.

Con relación al argumento esgrimido por la entidad en la denegatoria a la solicitud, se debe puntualizar que no constituye una afectación a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia aquel supuesto de elaboración de documentos en el que se extraiga o consigne la información solicitada sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido de lo requerido, conforme lo ha señalado 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 nuestro).

A mayor abundamiento, resulta ilustrativo lo señalado por el Consejo para la Transparencia, autoridad garante del derecho de acceso a la información pública en Chile, que citando la jurisprudencia del Comisionado de Información de Inglaterra, estimó que *“una autoridad pública no está creando información*

cuando se le solicita que procese en forma de lista información que tiene; manipular información que se encuentra en sus archivos o extraer información de una base de datos electrónica mediante una búsqueda.”⁴

En esa línea, respecto a lo alegado por la entidad, se debe precisar que la búsqueda o recopilación de información que debe realizar para atender el requerimiento del recurrente, se encuentra conforme a lo previsto por el artículo 13 de la Ley de Transparencia y la referida sentencia constitucional, ello tomando en consideración que dichas acciones no son calificadas como ejecución de labores de análisis o evaluaciones, por lo que a consideración de este colegiado, las acciones de búsqueda, recopilación y extracción de datos de una fuente de información constituyen, precisamente, una labor destinada al cumplimiento de la obligación de atención de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por la ciudadanía; siendo que el argumento formulado por la entidad, en este extremo, no resulta atendible, más aún si este no califica como un supuesto de excepción al derecho de acceso a la información pública.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el recurrente solicitó entre otros aspectos información sobre datos personales de los dirigentes de las APAFAS de la jurisdicción de la UGEL N° 06-Vitarte, en específico sus nombres, números de teléfono y correos electrónicos.

Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que conforme a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley N° 28628, Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas, la Asociación de Padres de Familia (APAFA) es una organización estable de personas naturales, con personería jurídica de derecho privado, cuya función es canalizar institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos, reconocido en el artículo 13 de la Constitución.

Complementariamente, el artículo 6 de la citada ley establece que la APAFA tiene las atribuciones de, entre otros, vigilar la distribución oportuna y el uso adecuado del material educativo que utilizan los estudiantes; velar por la mejora de los servicios, infraestructura, equipamiento, mobiliario escolar y materiales, y denunciar ante los órganos competentes las irregularidades que se produzcan en las instituciones educativas.

Asimismo, el artículo 10 de la citada ley dispone lo siguiente respecto al Consejo Directivo de la APAFA:

“El Consejo Directivo es el órgano ejecutivo de la APAFA. Sus integrantes son elegidos sólo por voto directo, universal y secreto. Su mandato es de dos años. No hay reelección inmediata.

No pueden integrar el Consejo Directivo, el Consejo de Vigilancia ni el Comité Electoral de la APAFA:

- a) El personal directivo y jerárquico, o los docentes y trabajadores administrativos de la institución educativa correspondiente;*
- b) Los miembros de la APAFA, cuyos hijos, tutelados o curados cursen el último grado de estudios que brinda la institución;*
- c) Los miembros de la APAFA que registren antecedentes penales; y,*
- d) Los que sean objeto de dicha prohibición en el reglamento de la presente Ley.”*
(subrayado agregado)

⁴ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE. Decisión recaída en el Amparo ROL A80-09. Disponible en: <https://jurisprudencia.cplf.cl/cplf/decision.php?id=CPLT0000116>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.

Por otro lado, resulta pertinente traer a colación el numeral 5 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:

(...)

5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal.” (subrayado nuestro).

En concordancia con ello, se debe tomar en consideración lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales:

“4. Datos personales. Toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.”

Agrega al respecto el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, que los datos personales se refieren a *“aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados.”*

En el caso de autos, este Tribunal considera pertinente precisar en primer lugar que la información relacionada con los nombres de los miembros del Consejo Directivo, solicitados por el recurrente, tiene relevancia pública debido a que la APAFA cumple un rol importante en el proceso educativo, según sus atribuciones reguladas en el artículo 6 de la Ley N° 28628 citado previamente; asimismo, a fin que la ciudadanía pueda ejercer su rol fiscalizador respecto a verificar si efectivamente dichos miembros cumplen con lo dispuesto por el artículo 10 de la citada ley, referente a las incompatibilidades para integrar el Consejo Directivo de una APAFA.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que si bien en el caso de los funcionarios públicos, la intimidad personal tiene un ámbito más reducido en razón al interés público de conocer los atributos y desempeño de los mismos, es necesario precisar que los miembros del Consejo Directivo de una APAFA no son funcionarios públicos, conforme lo regulado por la Ley N° 28628 citada previamente.

En ese sentido, la información solicitada vinculada a la obtención de los números de teléfono y correos electrónicos de los miembros del Consejo Directivo de las APAFAS implica una afectación en la intimidad personal de los mismos, debido a que constituyen datos cuyo manejo le corresponde única y exclusivamente a sus titulares; debiendo declararse infundado el recurso de apelación en este extremo.

En consecuencia, corresponde estimar en parte el recurso de apelación materia de análisis y ordenar a la entidad que proceda a entregar la información solicitada, previo pago del costo de reproducción correspondiente, de ser el caso;

a excepción de la información referida a los números de teléfono y correos electrónicos de los miembros del Consejo Directivo de las APAFAS para el año lectivo 2018 de la jurisdicción de la entidad.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, 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 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 EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por **GREGORIO DURAND AGUILAR**, **REVOCANDO** el Oficio N° 347-2018-UGEL N°06/AAJ/TRANSP de fecha 6 de febrero de 2018 emitido por la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06**; y en consecuencia **ORDENAR** a la entidad que entregue la información requerida por el administrado en los ítems 1, 2 y del ítem 4 al 18 de su solicitud, así como la relación de los miembros del Consejo Directivo de las APAFAS para el año lectivo 2018 de la jurisdicción de la entidad, consignando a qué instituciones educativas pertenecen.

Artículo 2.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **GREGORIO DURAND AGUILAR** contra el Oficio N° 347-2018-UGEL N°06/AAJ/TRANSP emitido por la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06** respecto a la información referida a los números de teléfono y correos electrónicos de los miembros del Consejo Directivo de las APAFAS para el año lectivo 2018 de la jurisdicción de la entidad, conforme los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 3.- SOLICITAR a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

Artículo 4.- 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 5.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **GREGORIO DURAND AGUILAR** y a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06** de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

Artículo 6.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

VANESA VERA MUENTE
Vocal Presidenta

VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal

JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal

vp: vlc