



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 000650-2025-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 05343-2024-JUS/TTAIP
Recurrente : **MARCELA ISABEL TAM VALLADARES**
Entidad : **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 11 de febrero de 2025

VISTO el Expediente de Apelación N° 05343-2024-JUS/TTAIP de fecha 18 de diciembre de 2024, interpuesto por **MARCELA ISABEL TAM VALLADARES**, contra el Memorando N° 00630-2024-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL01/DIR-ARHST de fecha 19 de noviembre de 2024, mediante el cual la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01**, dio respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 31 de octubre de 2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de octubre de 2024, la recurrente solicitó a la entidad la remisión de la siguiente información:

“(…) solicito detallen la cantidad de expedientes asignados (principales internos) a la abogada Adita Guardamino Ruiz en el año 2023 y 2024.”

Mediante el Memorando N° 00630-2024-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL01/DIR-ARHST de fecha 19 de noviembre de 2024, la entidad dio atención a la solicitud manifestando lo siguiente:

“(…)”

Que, lo solicitado por la administrada no corresponde a una documentación existente o que obren en algún legajo; sino a un pedido de requiere de información detallado, respecto a la cantidad total de expedientes asignados a cada abogada - encontrándose entre ellas la propia solicitante-.

Por lo que, en el presente caso, tendríamos que ver si lo solicitado por el administrado se encuentra amparado en el artículo 10° de la Ley N° 27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (...)

*En esa misma línea se tiene que, las entidades tienen la obligación de proporcionar la información respecto a las contenidas en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético o digital o en cualquier formato, siempre que haya sido creado y obtenido por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Por lo que, **lo solicitado por la administrado, no***

corresponde a un pedido en amparo a la Ley de Transparencia, pues se trataría de la creación de un documento (informe detallado de la cantidad de expedientes internos asignados a la propia solicitante y a una servidora en los años 2023 y 2024), es decir crear un documento.

Por lo expuesto, lo solicitado por la administrada no es procedente dentro de los pedidos amparados por la ley de transparencia.” (énfasis agregado)

Con fecha 18 de diciembre de 2024, la recurrente presenta ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, alegando lo siguiente:

*“FUNDAMENTO JURIDICO
(...)*

5. Sin, embargo mediante el MEMORANDUM N.º 00630-2024-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL01/DIR-ARHST recepcionado el 26 de noviembre del 2024, se me denegó expresamente manifestando que no generan información incluso teniéndola a disposición como es en el sistema ESINAD donde detallan cada expediente NUMERADO ESINAD Y CONSIGNADO TAMBIÉN COMO EXPEDIENTE INTERNO designado a cada Especialista y el SIMEX donde se registra las denuncias del Ministerio de Educación de todas las UGELES CADA UNA TAMBIÉN CON SU EXPEDIENTE INTERNO, es decir, se niegan a divulgar lo que es una información que su entrega debe ser sin obstáculos porque se tiene los datos.

*6. En el mismo sentido, 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.
(...)”*

A través de la Resolución N° 000033-2025-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹, se admitió a trámite en parte² el citado recurso impugnatorio respecto al extremo de la solicitud detallado en párrafos precedentes y se requirió a la entidad remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos, los cuales no han sido presentados hasta la fecha de emisión de la presente resolución.

II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N°

¹ Resolución de fecha 3 de enero de 2025, notificada con fecha 17 de enero de 2025.

² Corresponde hacer mención que, el vocal ponente (vp) suscrito tiene como postura la admisión a trámite de los recursos de apelación referidos a información propia del recurrente o donde este sea parte; sin embargo, en la calificación del presente recurso el Colegiado que conformó esta Sala en su oportunidad – del cual no formó parte integrante el suscrito – por mayoría resolvió la admisión en parte del recurso de apelación presentado por la recurrente; en tal sentido, ante la existencia en esta instancia de un pronunciamiento final en mayoría respecto de los extremos no admitidos, corresponde al suscrito limitar su pronunciamiento únicamente a los extremos admitidos en su oportunidad.

021-2019-JUS³, 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.

Por su parte, 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.

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.

2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la solicitud de acceso a la información pública fue atendida conforme a ley.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”.
(Subrayado agregado)

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

³ En adelante, Ley de Transparencia.

necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les 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 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 denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

En el caso de autos, la recurrente solicita a la entidad se “*detallen la cantidad de expedientes asignados (principales internos) a la abogada Adita Guardamino Ruiz en el año 2023 y 2024*”, y la entidad deniega lo solicitado manifestando que su atención implicaría la creación de un nuevo documento por lo que el requerimiento no se encuentra al amparo de la Ley de Transparencia.

Ante lo cual, la recurrente interpone el recurso de apelación materia de análisis alegando que la entidad se niega a entregar información que tiene bajo su posesión y disposición en el sistema ESINAD donde detallan cada expediente numerado ESINAD y consignado también como expediente interno designado a cada especialista y el SIMEX donde se registra las denuncias del Ministerio de Educación de todas las UGELES cada una también con su expediente interno.

Por su parte la entidad no presentó descargos ante esta instancia.

En ese contexto, se advierte que la entidad no niega la posesión de la información, asimismo, no ha invocado causal de excepción alguna prevista en la Ley de Transparencia para la entrega de dicha información, a pesar de tener la obligación de acreditar dicha circunstancia, por tanto, la Presunción de Publicidad respecto de la información requerida se encuentra plenamente vigente.

Ahora bien, teniendo en cuenta el argumento denegatorio de la entidad respecto a la creación de un documento, es preciso tener en cuenta que conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598-2011-PHD/TC, se encuentra perfectamente amparado por el derecho de acceso a la información pública la entrega de un documento, en

el cual conste la información específicamente requerida, extrayéndola de otra fuente y citando la misma, a efectos de brindar atención a la solicitud de los ciudadanos:

“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 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 27806” (subrayado agregado).

Asimismo, en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 07440-2005-PHD, dicho colegiado ha precisado que las entidades están obligadas a entregar la información con la que deba contar, a pesar de no poseerla físicamente:

“(…) 9. (...) es razonable entender que una copia de dicha información obre en sus archivos, pues se trata de información que, por su propia naturaleza y las funciones que cumple, tiene el deber de conservar. Además, estima que, si físicamente no la tuviera puede perfectamente solicitarse o, en su defecto, ordenar su entrega”. (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.

En consecuencia, al no haberse desvirtuado el principio de publicidad se concluye que la información solicitada por la recurrente es de acceso público, por lo que corresponde estimar el recurso de apelación, y ordenar a la entidad la entrega de la información en la forma y medio requeridos en base a las consideraciones expuestas; o, de ser el caso, comunique su inexistencia de manera clara, precisa y

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.

(...)”

fundamentada, conforme a lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020⁵.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe la posibilidad de que eventualmente la documentación solicitada pueda contar con información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia. En cuanto a ello, de manera ilustrativa, con relación a la protección de información de naturaleza íntima, el Tribunal Constitucional en los Fundamentos 6, 7, 8 y 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04872-2016-PHD/TC, en el que analiza la entrega de la ficha personal de una servidora pública, que al contener dicho documento información de carácter público (los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas), así como datos de carácter privado (como por ejemplo, los datos de individualización y contacto), es posible tachar éstos últimos y así garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, conforme el siguiente texto:

“(…)

6. *De autos se advierte que la ficha personal requerida contiene tanto información de carácter privado como información de carácter público. En efecto, mientras que la información de carácter privado se refiere a datos de individualización y contacto del sujeto a quien pertenece la ficha personal; la información de carácter público contenida en el referido documento abarca datos que fueron relevantes para contratarla, tales como el área o sección en la que la persona ha desempeñado funciones en la Administración Pública; la modalidad contractual a través de la cual se le ha contratado; así como los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas.*

7. *No solamente no existe razón para limitar la entrega de información referida a las cualificaciones relevantes que fueron decisivas para la contratación de un empleado en la Administración Pública, sino que, hacerlo, desincentivar la participación ciudadana en la fiscalización de la idoneidad del personal que ingresa a ella.*

8. *Al respecto, no puede soslayarse que la ciudadanía tiene interés en contar con personal cualificado en la Administración Pública, por lo que impedirle el acceso a información relativa a las cualidades profesionales que justificaron la contratación del personal que ha ingresado a laborar en dicha Administración Pública, no tiene sentido. En todo caso, la sola existencia de información de carácter privado dentro de un documento donde también existe información de carácter público no justifica de ninguna manera negar, a rajatabla, su difusión.*

9. *Atendiendo a lo previamente expuesto, es perfectamente posible satisfacer el derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información de carácter público de quienes laboran dentro de la Administración Pública y, al mismo tiempo, proteger la información de carácter privado de dichas personas, tachando lo concerniente, por ejemplo, a los datos de contacto, pues con ello se impide su divulgación. Por consiguiente, corresponde la*

⁵ Dentro de ese marco, en el supuesto de inexistencia de la información requerida, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 010300772020 emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 11 de febrero de 2020, se declaró precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente: “Las entidades no podrán denegar el acceso a la información pública, argumentando únicamente que la documentación requerida no ha sido creada por ésta, atendiendo a que el derecho de acceso a la información pública abarca no solamente la posibilidad de obtener aquella que ha sido generada por la propia institución, sino también a la que no siendo creada por ésta, se encuentra en su posesión. En tal sentido, cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud de la inexistencia de la documentación requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y, ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa dicha circunstancia al solicitante”. (Subrayado y resaltado agregado)

entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción” (subrayado agregado).

Conforme se puede apreciar del texto de la mencionada sentencia, es posible que se entregue la documentación solicitada por la recurrente, procediendo a tachar aquella que contenga información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, garantizando el derecho que le asiste al administrado para acceder a la información pública contenida en los documentos requeridos.

En ese sentido, cabe indicar que en caso la documentación solicitada contenga datos personales de individualización y contacto de personas naturales u otros que afecten la intimidad personal y familiar, así como cualquier otra información que se encuentre comprendida en las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia deben ser tachados, de conformidad con el numeral 5 del artículo 17 y los artículos 18 y 19 de la Ley de Transparencia.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2024-JUS, 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 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; y de conformidad con el numeral 111.1 del artículo 111 de la Ley N° 27444, con votación en mayoría;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **MARCELA ISABEL TAM VALLADARES**; y en consecuencia, **ORDENAR** a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01** entregue la información pública requerida en el modo solicitado por la recurrente, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

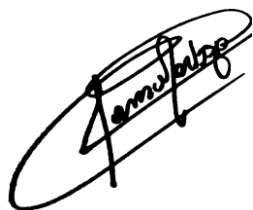
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley N° 27444.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **MARCELA ISABEL TAM VALLADARES** y a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

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



LUIS GUILLERMO AGURTO VILLEGAS
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: lav