



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 001468-2022-JUS_TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 01329-2022-JUS/TTAIP
Recurrente : **MARCO GUSTAVO ACURIO VALDIVIA**
Entidad : **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES JNE**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 23 de junio de 2022

VISTO el Expediente de Apelación N° 01329-2022-JUS/TTAIP de fecha 26 de mayo de 2022, interpuesto por **MARCO GUSTAVO ACURIO VALDIVIA** contra la comunicación electrónica de fecha 16 de mayo de 2022, mediante la cual el **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES JNE** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 5 de mayo de 2022.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de mayo de 2022, el recurrente solicitó a la entidad que le otorgue por correo electrónico la siguiente información: *“La relación de afiliados o copia del padrón de afiliados, o padrones de afiliados, de la organización política acción popular presentados al JNE, los días 6 y 7 de abril de 2022, e ingresados directamente por el JNE al sistema declara interna del JNE, como efecto y consecuencia de la ampliación de afiliaciones establecida en la Ley autoritativa pertinente”.*

A través de la comunicación electrónica de fecha 16 de mayo de 2022, la entidad dio respuesta a la solicitud de información señalando lo siguiente: *“(…) Se brinda información proporcionada por la DNROP (área que posee la información) que detalla lo siguiente: “En el SROP no se ha registrado ningún padrón de afiliados de Acción Popular que haya sido presentada el 06 o 07 de abril. Al respecto, le informamos que la información solicitada se encuentra a su disposición ingresando al módulo de seguimiento de nuestro Sistema de Acceso a la Información Pública: Para visualizar lo solicitado consulte aquí”.*

Con fecha 26 de mayo de 2012, el recurrente presentó a esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando que la entidad ha denegado la información respondiendo que el ROP no cuenta con ella, pese a que en la solicitud indicó que aquella se encontraba en el Sistema Declara Interna y no en el ROP, como erradamente se indica en la respuesta de la entidad.

Mediante la Resolución N° 001333-2022-JUS_TTAIP-PRIMERA SALA de fecha 8 de junio de 2022 se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la



entidad remitir el expediente administrativo y la formulación de sus descargos¹, los cuales fueron presentados con el Oficio N° 000612-2022-SC/JNE el 17 de junio de 2022, señalando que derivó la solicitud a la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas - DNROP², área competente para conocer la información solicitada por encargarse del registro de organizaciones políticas, consistente en Padrones de Afiliados correspondientes a la Organización Política Acción Popular, la que en atención a lo solicitado señaló que no se registró en el Sistema de Registro de Organizaciones Políticas³ el padrón de afiliados solicitado en las fechas indicadas por el recurrente.

Así también, en cuanto a que el recurrente indica que la información se encontraría en el Sistema Declara Interna, la entidad señala que a través del correo institucional realizó la consulta a la Secretaría General, área a cargo de la administración del Sistema Declara, sobre el pedido del ciudadano, área que respondió lo siguiente: *“Todo lo que concierne a Padrón de afiliados lo gestiona a la DNROP, la SG solo participa en la elaboración de la Resolución de aprobación de padrón que es firmada por el Pleno. Dicho pedido debe ser solicitado a dicha área.”*



Agrega que el padrón de afiliados en general de la O.P Acción Popular o cualquier otra, son de conocimiento público, y pueden ser obtenidos a través del Portal Institucional en el Sistema de Registro de Organizaciones Políticas (Consulta Ciudadana Padrón de Afiliados)⁴.

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-JUS⁵, 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 misma norma 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

¹ Notificada mediante la Cédula de Notificación N° 05068-2022-JUS/TTAIP a través de la mesa de partes de la entidad, <https://mesapartesvirtual.jne.gob.pe/login>, el 13 de junio de 2022, con acuse de recibo automático de la misma fecha, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia, dentro del marco de lo dispuesto por el Principio de Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

² En adelante, DNROP.

³ En adelante, SROP.

⁴ Disponible en:
https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/consulta/padronafiliado

⁵ En adelante, Ley de Transparencia.

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 del referido texto normativo, 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 citada ley 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.

2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la respuesta otorgada por la entidad se encuentra acorde a lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación de la materia en discusión

En concordancia con el mencionado numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el principio de publicidad contemplado en el artículo 3 de la Ley de Transparencia, señala que 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.

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

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

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

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC que *“la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción”*, precisando 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).

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



En la misma línea, 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 cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación 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 presente caso, el recurrente solicitó que se le otorgue por correo electrónico la siguiente información: *“La relación de afiliados o copia del padrón de afiliados, o padrones de afiliados, de la organización política acción popular presentados al JNE, los días 6 y 7 de abril de 2022, e ingresados directamente por el JNE al sistema declara interna del JNE, como efecto y consecuencia de la ampliación de afiliaciones establecida en la Ley autoritativa pertinente”,* y la entidad dio respuesta a la solicitud mediante la comunicación electrónica de fecha 16 de mayo de 2022 señalando que: *“(…) Se brinda información proporcionada por la DNROP (área que posee la información) que detalla lo siguiente: “En el SROP no se ha registrado ningún padrón de afiliados de Acción Popular que haya sido presentada el 06 o 07 de abril. Al respecto, le informamos que la información solicitada se encuentra a su disposición ingresando al módulo de seguimiento de nuestro Sistema de Acceso a la Información Pública: Para visualizar lo solicitado consulte aquí”.*

En sus descargos la entidad reitera la respuesta otorgada a la solicitud de información agregando que: *“(…) respecto a que lo solicitado por el ciudadano debió ser requerido otra dependencia, se debe tener presente que, al tratarse el pedido sobre la relación de afiliados o padrón de afiliados de las Organizaciones Políticas, a nivel nacional o regional, se encuentran en custodia de la DNROP, siendo ésta el área competente para proporcionar la información. Sin perjuicio a ello, a través del correo institucional se realizó la consulta a la Secretaría General, área a cargo de la administración del Sistema Declara, sobre el pedido del ciudadano, y en atención a ello nos precisaron lo siguiente: Todo lo que concierne a Padrón de afiliados lo gestiona a la DNROP, la SG solo participa en la elaboración de la Resolución de aprobación de padrón que es firmada por el Pleno. Dicho pedido debe ser solicitado a dicha área.”*

En relación al área competente para conservar la información, cabe señalar que el Reglamento de Organización y funciones de la entidad aprobado por Resolución N°

001-2016-JNE⁶ modificado por Resolución N° 012-2019-P/JNE⁷, en su artículo 22 señala que son funciones de la Secretaría General: “(...)15. *Administrar, mantener y supervisar la información de la base de datos y demás funcionalidades del Sistema Integrado de Expedientes (SIJE), garantizando su funcionalidad, integridad, disponibilidad y acceso autorizado. (...)*”, asimismo, el artículo 73 del texto normativo citado prescribe que “*la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas es la unidad orgánica de línea que depende de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, encargada de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades de administración del Registro de Organizaciones Políticas de acuerdo a ley*”, y el artículo 74 del mencionado texto precisa entre las funciones del Registro de Organizaciones Políticas: “(...) 3. *Registrar, a nivel nacional, la inscripción de las organizaciones políticas, alianzas electorales y fusión de Partidos Políticos de acuerdo a ley*, 4. *Administrar el libro del registro de inscripciones de partidos políticos, de acuerdo a ley, garantizando su integridad, disponibilidad y seguridad a nivel nacional y en forma permanente.*”

De las normas descritas se desprende que la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas ejecuta las actividades de administración del Registro de Organizaciones Políticas, el que a su vez se encarga de registrar, a nivel nacional, la inscripción de las organizaciones políticas; asimismo, se advierte que la Secretaría General de la entidad tiene como función administrar, mantener y supervisar la información de la base de datos y demás funcionalidades del Sistema Integrado de Expedientes (SIJE) de la entidad, del cual forma parte el Sistema Declara Internas⁸, coligiéndose de ello que tanto la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas como la Secretaria General son las áreas competentes para conocer y conservar la información.

Aunado a ello, es pertinente indicar que mediante la Resolución N° 0388-2022-JNE⁹ publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 6 de abril de 2022, se otorgó un plazo perentorio para que las organizaciones políticas ingresen físicamente por las mesas de partes del JNE y de las Oficinas Desconcentradas, los padrones de afiliados que fueron presentados hasta el 5 de enero de 2022 y devueltos por la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas, norma que resuelve:

“1. OTORGAR el plazo perentorio de un (1) día calendario contado a partir del día siguiente de la publicación de la presente resolución para que las organizaciones políticas ingresen físicamente por las mesas de partes del Jurado Nacional de Elecciones y de las Oficinas Desconcentradas respectivas, los padrones de afiliados que fueron presentados hasta el 5 de enero de 2022 y devueltos por la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas.

(...)

⁶ Disponible en: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/2022/PLAN_2022_2016_RESOLUCION_001-2016_JNE_APROBAR_LA_MODIFICACION_DEL_REGLAMENTO_DE_ORGANIZACION_Y_FUNCIONES_DEL_JNE.PDF

⁷ Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/3f84f2aa-30a8-499b-bdec-ea56b2d94c8c.pdf

⁸ Disponible en: <https://declarainternas.jne.gob.pe/> y <https://declarainternas.jne.gob.pe/LoginInternas/QueEs>

¿QUÉ ES EL SISTEMA DECLARA INTERNAS?

Es un servicio digital provisto totalmente a través de internet, que es automático y no presencial. Permite crear, conformar y presentar ante el JNE listas de candidatos para las elecciones internas. Dentro de este espacio, los presidentes de los Órganos Centrales de las Organizaciones Políticas tienen las opciones de organizar sus usuarios registradores a quienes les delega la responsabilidad de crear, conformar y presentar sus listas de candidatos.

⁹ Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/otorgan-plazo-perentorio-para-que-las-organizaciones-politic-resolucion-n-0388-2022-jne-2055732-1/>

<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/11323>

2. ESTABLECER, de manera excepcional, que únicamente para la presentación de los padrones de afiliados que fueron presentados por las organizaciones políticas hasta el 5 de enero de 2022 y devueltos por la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas (DNROP) regirán las siguientes reglas:

2.1. La solicitud de inscripción de padrones de afiliados se realizará en la fecha programada y señalada en el numeral 1 de la parte resolutive de este pronunciamiento, ante el Jurado Nacional de Elecciones o ante las correspondientes Oficinas Desconcentradas a escala nacional, en el horario de 9:00 a 18:00 horas.

2.2. A la solicitud antes señalada, se adjuntará la documentación dirigida a la DNROP presentada hasta el 5 de enero de 2022 por la organización política, en la cual debe constar el sello de recepción de la mesa de partes correspondiente.

2.3. Una vez recibido el padrón de afiliados, que fuera presentado hasta el 5 de enero de 2022, la DNROP, en el plazo de un (1) día calendario, procederá a cargarlo en el Sistema de Registro de Organizaciones Políticas (SROP), el cual depura de manera automática a aquellos ciudadanos que están afiliados a otra organización política, que no se encuentran en el padrón electoral, que cuentan con DNI inválido (dígitos incompletos, números que no coinciden con el que figura en el padrón electoral, número de DNI que no corresponda al nombre y apellidos, y otras situaciones similares), y en el caso de los movimientos regionales, a aquellos ciudadanos que cuenten con un ubigeo distinto al del departamento en el cual esta organización política lleva a cabo sus actividades.”

Es pertinente señalar que la norma antes citada otorgó a las organizaciones políticas un plazo perentorio de un día hábil a partir del 6 de abril de 2022, esto es hasta el 7 de abril de 2022, para la presentación de padrones de afiliados ante la entidad, y la DNROP sería encargada de cargar los referidos padrones en el SROP; y estando a que el recurrente en este caso solicita la relación de afiliados o copia del padrón de afiliados, o padrones de afiliados, presentados por la organización política acción popular los días 6 y 7 de abril de 2022, se desprende que la DNROP es el área competente de la entidad para conocer de la existencia de dicha información.

En tal sentido, habiéndose trasladado la solicitud a la DNROP, esta comunica al recurrente que en el SROP no se registró ningún padrón de afiliados de Acción Popular que haya sido presentado el 06 o 07 de abril, y consultada con fecha posterior a la presentación del recurso de apelación, la Secretaría General, sobre la información solicitada, ésta responde que “*Todo lo que concierne a Padrón de afiliados lo gestiona a la DNROP, la SG solo participa en la elaboración de la Resolución de aprobación de padrón que es firmada por el Pleno*”, sin responder si la información solicitada fue ingresada o no directamente por el Sistema Declara Internas según el requerimiento de información del recurrente, independientemente si debía o no haber sido ingresado físicamente por la mesa de partes de la entidad y cargado por la DNROP en el SROP, por lo que ha brindado una respuesta incompleta e imprecisa al recurrente.

Al respecto, es importante tener en consideración que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información clara, precisa y completa, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC, en el cual dicho colegiado señaló lo siguiente:



“(…) A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. 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, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”. (subrayado agregado)

En consecuencia, corresponde amparar el recurso de apelación correspondiendo a la entidad otorgar al recurrente una respuesta completa y precisa a la solicitud, entregando la información requerida por el recurrente, o caso contrario comunicar de manera fundamentada su inexistencia.



Finalmente, de conformidad con el artículo 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.

Asimismo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia, señala que todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma y que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 376 del Código Penal.

Además, el artículo 368 del Código Penal establece que el que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

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 FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **MARCO GUSTAVO ACURIO VALDIVIA**; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES JNE** que otorgue una respuesta clara y precisa sobre la solicitud entregado la información o caso contrario comunicar de manera fundamentada su inexistencia, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; bajo apercibimiento de que la Secretaría Técnica de esta instancia, conforme a sus competencias, remita copia de los actuados al Ministerio Público en caso se reporte su incumplimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 368 y 376 del Código Penal.

Artículo 2.- SOLICITAR al **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES JNE** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de lo ordenado en la presente resolución.

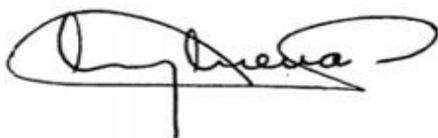
Artículo 3.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **MARCO GUSTAVO ACURIO VALDIVIA** y a la **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES JNE**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 de la norma antes citada.

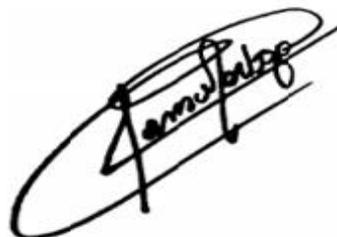
Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



PEDRO CHILET PAZ
Vocal Presidente



MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp:mmm/micr