



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 005693-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA

Expediente : 04515-2024-JUS/TTAIP
Impugnante : **EVELYN STEFANI MARTEL TORRES**
Entidad : **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL – RENIEC**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 27 de diciembre de 2024

VISTO el Expediente de Apelación N° 04515-2024-JUS/TTAIP de fecha 23 de octubre de 2024, interpuesto por **EVELYN STEFANI MARTEL TORRES**, contra el MEMORANDO N° 001416-2024/DRE/RENIEC, de fecha 17 de octubre de 2024, mediante el cual el **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL – RENIEC** atendió su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 10 de octubre de 2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de octubre de 2024, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, la recurrente solicitó a la entidad la entrega de la siguiente información:

- *“PADRON ELECTORAL DEL DISTRITO DE DANIEL HERNANDEZ PERTENECIENTE A LA PROVINCIA DE TAYACAJA DEL DEPARTAMENTO DE HUANCVELICA.*
- *PADRON ELECTORAL DEL DISTRITO DE MATAHUASI PERTENECIENTE A LA PROVINCIA DE CONCEPCION DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN.*
- *PADRON ELECTORAL DEL DISTRITO DE HEROINAS TOLEDO PERTENECIENTE A LA PROVINCIA DE CONCEPCION DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN.*
- *PADRON ELECTORAL DEL DISTRITO DE MARGAPOMACOCCHA PERTENECIENTE A LA PROVINCIA DE YAULI DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN”. (sic)*

Mediante el MEMORANDO N° 001416-2024/DRE/RENIEC de fecha 17 de octubre de 2024, la entidad brindó respuesta a la referida solicitud, señalando lo siguiente:

“(…)

Al respecto, el artículo 7 literal d) de la Ley Orgánica del RENIEC, establece entre las funciones del RENIEC, la de preparar y mantener actualizado el Padrón

Electoral, siendo política de esta Institución, adoptar las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento a lo prescrito por Ley.

En este punto, es preciso tener en cuenta lo señalado en el artículo 196 de la Ley Orgánica de Elecciones, «El Padrón Electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar, se elabora sobre la base del Registro Único de Identificación de las Personas; se mantiene y actualiza por el RENIEC (...).».

En esa línea, se debe precisar que la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.º 26859, en su artículo 197, si bien señala que el Padrón Electoral es público, también estipula que sólo se entregará una copia del mismo a los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas en la forma que lo establezca el RENIEC, en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA RENIEC).

El ítem 27 del Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del RENIEC, establece que la expedición de la copia del Padrón Electoral aprobado para un proceso electoral específico, es el procedimiento mediante el cual, éste se entrega por una sola vez y únicamente a Partidos Políticos, Agrupaciones Independientes y Alianzas que para el efecto se constituyan, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del JNE, siendo uno de los requisitos exigidos que la solicitud debe estar suscrita por el Personero Legal Titular o Alterno acreditado ante el ROP del JNE.

Engarzado a lo señalado precedentemente, la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales, en el artículo 2 señala las siguientes definiciones:

- 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.***
- 5. **Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular (...).**» De lo señalado en las normas mencionadas, los datos que conforman el padrón electoral se refieren a los datos personales y sensibles del ciudadano, los cuales se encuentran registrados en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales - RUIPN del Reniec.*

Asimismo, para este tipo de información, la Ley N.º 27806-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala en el artículo 15-B-Excepciones al ejercicio del derecho, lo siguiente: información confidencial: que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a: (...) 5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. (...)

Excepción aplicable en el presente caso, por contener el padrón electoral información de datos personales y sensibles de los ciudadanos a nivel nacional. Además, es menester indicar que la Gerencia de Asesoría Jurídica del RENIEC, mediante el Memorando N. 000750- 2021/GAJ/RENIEC, que contiene el informe N.º 000001-2021/RRA/GAJ/RENIEC (19MAY2021) ha precisado de manera detallada los puntos legales por los cuales no es viable entregar información sobre el padrón electoral a solicitudes realizadas por ciudadanos invocando la Ley N.º 27806-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, concluyendo que:

(...) 3.1 La recopilación de datos personales para elaborar el Padrón Electoral, tiene una finalidad específica en el marco de un proceso electoral, en ese sentido, consideramos que resulta contradictorio con la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, puesto que, los datos personales recopilados por RENIEC están destinados para cumplir una función pública, y el tratamiento de dichos datos, conforme al Principio de Proporcionalidad, debe ser adecuado, relevante y no excesivo a la finalidad para la que estos hubiesen sido recopilados; sumado a ello es de observarse el Principio de Consentimiento por el cual, el titular de los datos ha sido previamente informado sobre la posible exposición de sus datos y otorgar autorización para el tratamiento de los mismos, autorización que no ha sido otorgada al Reniec para tratamiento de datos distinto a los fines propios de su función pública».

(...) 3.2 La entrega del padrón electoral a particulares que no se encuentren dentro de los alcances del Item 27 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Reniec, y que se solicitan en el marco de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contraviene los principios rectores de la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales, de modo que no resulta viable entregar la información solicitada (...)».

En esa misma línea, el Ministerio de Justicia, a través de la Opinión Consultiva N.º 025-2021-JUS/DGTAIPD, de fecha 26JUL2021, señala lo siguiente:

«Permitir que cualquier persona tenga acceso a los datos personales, más allá del proceso electoral, facilita el tratamiento de datos personales sin consentimiento, vulnerando la esencia del derecho a la protección de datos personales y el deber de custodia que sobre ellos tienen las entidades electorales. Dicha vulneración potencia sus efectos negativos cuando se cruza la información obtenida en otras bases de datos, permitiendo el perfilamiento no autorizado, el tratamiento subjetivo, así como también facilita conductas delictivas, tales como estafa y usurpación de identidad».

En merito a lo expuesto, no es viable atender la solicitud referente a la entrega de la copia simple del padrón electoral de los distritos señalados al inicio del presente documento.

Sin perjuicio a lo señalado, se remite información estadística de los distritos antes señalados, información relacionada al Padrón Electoral aprobado en el marco del proceso de las ERM2022, conforme el siguiente detalle:

Lugar de residencia	Total			Menores de 30 años			De 30 a 59 años			60 años a más		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
DANIEL HERNÁNDEZ	8 068	3 834	4 234	2 664	1 319	1 345	4 093	1 918	2 175	1 311	597	714

Lugar de residencia	Total			Menores de 30 años			De 30 a 59 años			60 años a más		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
MATAHUASI	4 212	1 958	2 254	1 086	551	535	2 179	998	1 181	947	409	538

Lugar de residencia	Total			Menores de 30 años			De 30 a 59 años			60 años a más		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
HEROINAS TOLEDO	1 091	514	577	297	153	144	554	265	289	240	96	144

Lugar de residencia	Total			Menores de 30 años			De 30 a 59 años			60 años a más		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
MARCAPOMACOCHA	1 218	561	657	356	164	192	692	311	381	170	86	84

La misma información puede encontrarla ingresando a la página web del Reniec: <https://portales.reniec.gob.pe/web/estadistica/pelectoral>, en la cual encontrará estadísticas de la población electoral a a nivel nacional”.

Con fecha 23 de octubre de 2024, la recurrente interpuso ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, alegando, entre otras, que toda información que posee el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la Ley de Transparencia, asimismo, precisa que el Estado debe adoptar las medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia la gestión pública y las autoridades no deben tomar medidas arbitrarias, por lo tanto, solicita se declare fundado su recurso impugnatorio disponiendo la entrega de la información vía correo electrónico.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 004893-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA¹, se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio y se requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la solicitud de la recurrente, así como la formulación de sus descargos.

Con el OFICIO N° 000110-2024/DSR/ORG6HUA/RENIEC, ingresado a esta instancia con fecha 18 de diciembre de 2024, la entidad remitió el expediente generado en virtud de la solicitud formulada por la recurrente, asimismo formuló sus descargos a través del INFORME N° 0271-2024/DRE/RENIEC, emitido por la Dirección de Registro Electoral, señalando que,

“(…)

2. ANALISIS

DE LAS FUNCIONES DEL RENIEC

2.1 *El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), de conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política del Perú y el artículo 196 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, se constituye como órgano integrante del Sistema Electoral; creado*

¹ Notificada a la entidad el 28 de noviembre de 2024, registrándose Documento N° 17428, 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.

mediante Ley N.º 26497, en atención al mandato constitucional, como un organismo autónomo, encargado de organizar y mantener el Registro Único de Identificación de Personas Naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil, así como preparar y mantener actualizado el padrón electoral.

- 2.2 *En esa línea, la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece lo siguiente: «El Padrón Electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar que se elabora sobre la base del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) que mantiene y actualiza el RENIEC». Engarzado a ello y como lo dispone el art. 201 de la norma acotada «En todos los procesos electorales, incluidos los previstos en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales y en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, el padrón electoral se cierra trescientos sesenta y cinco (365) días calendario antes de la fecha de la respectiva elección, y comprende a todas aquellas personas que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente»*
- 2.3 *A su vez, el literal J, de la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del RENIEC señala: «Son funciones del RENIEC: (...) J.- Velar por el irrestricto respeto del derecho a la intimidad e identidad de la persona y los demás derechos inherentes a ella derivados de su inscripción en el registro».*
- 2.4 *En esa línea, la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece lo siguiente: «El Padrón Electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar que se elabora sobre la base del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) que mantiene y actualiza el RENIEC». Engarzado a ello y como lo dispone el art. 201 de la norma acotada «En todos los procesos electorales, incluidos los previstos en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales y en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, el padrón electoral se cierra trescientos sesenta y cinco (365) días calendario antes de la fecha de la respectiva elección, y comprende a todas aquellas personas que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente»*

DEL PADRÓN ELECTORAL

- 2.5 *De acuerdo a lo señalado en el artículo 196 de la Ley Orgánica de Elecciones, «El Padrón Electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar; se elabora sobre la base del Registro Único de Identificación de las Personas; se mantiene y actualiza por el RENIEC (...)».*
- 2.6 *En esa línea, se debe precisar que la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.º 26859, en su artículo 197, si bien señala que el Padrón Electoral es público, también estipula que sólo se entregará una copia del mismo a los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas en la forma que lo establezca el RENIEC, en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA RENIEC).*
- 2.7 *El ítem 27 del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del RENIEC, establece que la expedición de la copia del Padrón Electoral aprobado para un proceso electoral específico, es el procedimiento*

mediante el cual, éste se entrega por una sola vez y, únicamente a Partidos Políticos, Agrupaciones Independientes y Alianzas que para el efecto se constituyan, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del JNE, siendo uno de los requisitos exigidos que la solicitud debe estar suscrita por el Personero Legal Titular o Alterno acreditado ante el ROP del JNE.

2.8 Engarzado a lo señalado precedentemente, la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales, en el artículo 2 señala las siguientes definiciones:

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.**
5. **Datos sensibles. Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular (...).** De lo señalado en las normas mencionadas, los datos que conforman el padrón electoral se refieren a los datos personales y sensibles del ciudadano, los cuales se encuentran registrados en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales - RUIPN del Reniec.

Sobre el requerimiento de información por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

2.9 Es importante mencionar que el artículo 203 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.º 26859, señala que «En el padrón se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, debe consignarse la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos (...).

«El padrón también contendrá los datos del domicilio, así como la información de la impresión dactilar (...).

2.10 El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, previsto en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que señala «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. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. (...)

», este derecho está desarrollado por la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N.º 021- 2019-JUS, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 072- 2003-PCM y sus modificatorias.

2.11 En virtud a ello, se ha recibido solicitudes de ciudadanos que vía acceso a la información pública, han solicitado copia del padrón electoral de diversos procesos electorales, y que en primera instancia fueron denegados por nuestra entidad, teniéndose que dichos pedidos fueron consultados ante la Gerencia de Asesoría Jurídica, el mismo que mediante los informes: N° 000001-2021/RRA/GAJ/RENIEC (19MAY2021) e Informe N° 37-2021/GAJ/RENIEC (01JUN2021) ha emitido respuestas sobre pedidos de

padrón electoral realizados por los ciudadanos invocando la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los informes mencionados concluyen que:

«(...) 3.1 La recopilación de datos personales para elaborar el Padrón Electoral, tiene una finalidad específica en el marco de un proceso electoral, en ese sentido consideramos resulta contradictorio con la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales, puesto que, los datos personales recopilados por RENIEC están destinados para cumplir una función pública, y el tratamiento de dichos datos, conforme al **Principio de Proporcionalidad**, debe ser adecuado, relevante y **no excesivo a la finalidad para la que estos hubiesen sido recopilados**; sumado a ello es de observarse el **Principio de consentimiento** por el cual, el titular de los datos ha sido previamente informado sobre la posible exposición de sus datos y otorga autorización para el tratamiento de los mismos, autorización que no ha sido otorgada al RENIEC para tratamiento de datos distinto a los fines propios de su función pública.

3.2 La entrega del Padrón Electoral a particulares que no se encuentren dentro de los alcances del Ítem 27 del TUPA del RENIEC, y que se solicitan en el marco de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contraviene los principios rectores de la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales, de modo que no resulta viable entregar la información solicitada (...)

2.12 Del mismo modo, mediante Informe N.º 00798-2021/GAJ/RENIEC (16SET2021) numeral 2.4, la Gerencia de asesoría Jurídica precisó:

«(...) el RENIEC en el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas, recopila datos personales para cumplir con los fines determinados en la ley, para tal efecto, la información personal de todos los peruanos se encuentra contenida en el RUIPN, que constituye el banco de datos y/o activo de información más importante de la institución, de modo que su tratamiento merece atención adecuada por contener datos sensibles, pues no sólo contiene datos personales sino también datos biométricos; en tal sentido, si la disponibilidad y tratamiento no tienen restricciones y se entregan de forma indiscriminada a cualquier persona que sin expresión de causa, bastando el argumento de su derecho fundamental de acceso a la información pública, ello conllevaría a afectar los derechos de los ciudadanos por cuanto la institución no estaría garantizando la protección de sus datos personales, habida cuenta que se desconoce cuál sería el tratamiento que se destine a los mismos, más aún cuando no se cuenta con consentimiento de los titulares de los datos para su tratamiento por terceros. Asimismo, se concluyó que la no entrega de la información se enmarca dentro de los principios que recoge la Ley de Protección de Datos Personales, en concordancia con la excepción que señala el inc. 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú».

2.13 Asimismo, debemos traer a colación lo señalado en la Opinión Consultiva N.º 00025-2021 JUS/DGTAIPD que en su inciso 24 señala que existen una serie de excepciones al derecho de acceso a la información pública concerniente a la información clasificada como secreta, confidencial o reservada, en tanto se busca proteger ciertos bienes o derechos constitucionales. Uno de estos supuestos es el regulado por el artículo 17, numeral 5, del TUO de la LTAIP que incluye, dentro de la información considerada legalmente como confidencial, a «la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión a la intimidad

personal y familiar. La información referida a la salud personal se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso solo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado». Como se puede advertir, el propósito de la excepción anteriormente citada es proteger aquel dato personal cuya difusión pueda comprometer o afectar la intimidad personal o familiar de su titular.

- 2.14 Además, se establece que permitir que cualquier persona tenga acceso a los datos personales, más allá del proceso electoral, facilita el tratamiento de datos personales sin consentimiento, vulnerando la esencia del derecho a la protección de datos personales y el deber de custodia que sobre ellos tienen las entidades electorales. Dicha vulneración potencia sus efectos negativos cuando se cruza la información obtenida con otras bases de datos, permitiendo el perfilamiento no autorizado, el tratamiento subjetivo, así como también facilita conductas delictivas, tales como estafa y usurpación de identidad.
- 2.15 Es por ello que en las conclusiones el Tribunal de Transparencia señala que la naturaleza del padrón electoral es público salvo los datos respecto al domicilio y huella dactilar, solo en determinadas etapas de organización y desarrollo de un determinado proceso electoral, para garantizar el derecho constitucional a la participación ciudadana. **Una vez culminadas estas etapas, no existe un interés público manifiesto (en abstracto) en conocer esta información, y su divulgación configuraría una afectación al derecho a la intimidad de los titulares de los datos en él contenidos.**
- 2.16 En esa línea argumentativa, en el presente caso la Dirección de Registro Electoral respondió a la ciudadana con la denegatoria de la entrega de la copia de los padrones electorales de los distritos Daniel Hernández, provincia de Tayacaja, Departamento de Huancavelica, distrito de Matahuasi, provincia de Concepción, departamento de Junín, distrito de Heroínas Toledo, provincia de Concepción, departamento de Junín y el distrito de Marcapomacocha, provincia de Yauli, departamento de Junín, solicitado por la ciudadana Evelyn Stefani Martel Torres. Enmarcando dicha respuesta en los numerales 2.8 y siguientes, del presente informe.
- 2.17 Así mismo, debemos manifestar que a través del Memorando N.º 259-2022/PPURENIEC (10MAR2022), Procuraduría Pública del RENIEC, comunicó a la Secretaría General del RENIEC las Acciones legales contra la Resolución N.º 1100-2021-JUS/TTAIPSEGUNDA SALA del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indicando que: «(...) por Resolución de fecha 31 de enero de 2022, notificada el 02 de marzo de 2022, se concedió la Medida Cautelar de no innovar solicitada por esta Procuraduría Pública, en consecuencia se dispone que se mantenga la situación de hecho y de derecho del Padrón Electoral inicial de las elecciones presidenciales del año 2016 correspondiente al distrito judicial de Lima, provincia y departamento de Lima, y asimismo, ordena que el RENIEC no haga entrega de copia alguna del Padrón Electoral al ciudadano solicitante Pedro David Fernando Borja Herencia, dispuesta mediante Resolución N.º 001100-2021-JUS/TTAIP- SEGUNDA SALA del 19 de mayo de 2021, hasta que en el proceso judicial recaiga sentencia firme». (Subrayado agregado)

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 3.1 *Conforme a lo expuesto, la Dirección de Registro Electoral ha cumplido con las disposiciones recaídas en las resoluciones antes señaladas, determinando así que conforme a lo indicado por la Oficina de Procuraduría pública, no resulta viable la entrega de la copia del padrón electoral de los distritos: Daniel Hernández, provincia de Tayacaja, Departamento de Huancavelica, distrito de Matahuasi, provincia de Concepción, departamento de Junín, distrito de Heroínas Toledo, provincia de Concepción, departamento de Junín y el distrito de Marcapomacocha, provincia de Yauli, departamento de Junín, solicitado por la ciudadana Evelyn Stefani Martel Torres.*
- 3.2 *Respecto al artículo 2 de la parte resolutive de la Resolución N.º 004893-2024-JUS/TTAIP- PRIMERA SALA, del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cabe indicar que esta Dirección procede a formular los descargos respectivos, indicando a su vez que el expediente requerido se comprende de la Carta N.º 019-2024/ESMT, de fecha 07 OCT2024, así como el Memorando N.º 001416-2024/DRE/RENIEC de fecha 17OCT2024, así como de la Carta N.º 0030-2024/DSR/ORG6HUA/RENIEC de fecha 17OCT2024.*
- 3.3 *Finalmente, se recomienda a vuestro Despacho tenga en cuenta lo expuesto, dada la comunicación de inicio a trámite de la apelación interpuesta, para las acciones correspondientes, de conformidad con los artículos 25 y 26 del Reglamento de Organización y Funciones - ROF vigente, teniendo en cuenta que el proceso señalado en el numeral 2.17 del presente, aún no recae en sentencia firme”.*

II. ANÁLISIS

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

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS², establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone 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

² En adelante, Ley de Transparencia.

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 información solicitada se encuentra protegido por la excepción al derecho de acceso a la información pública contenida en el numeral 3 del Artículo 17 de la Ley de Transparencia.

2.2 Evaluación

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:

“(…)

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:

“(…)

8. *(…) 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”.*

Sobre el particular 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:

“(…)

5. *De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las*

excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas.” (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:

“(…)

13. (...) 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, 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 caso de autos, la recurrente solicitó la entrega de padrones electorales de los distritos de Daniel Hernandez, Matahuasi, Heroínas Toledo y Marcapomacocha, mientras tanto, la entidad denegó la referida solicitud al considerar que la misma constituye información confidencial ya que contiene datos personales que cuya publicación afectarían la intimidad personal y/o familiar de sus titulares, protegidos en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, ante ella, la recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis alegando que toda información que posee el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la Ley de Transparencia, por su parte la entidad en sus descargos reiteró lo señalado en la respuesta a la solicitud.

Al respecto, el artículo 196 de la Ley Orgánica de Elecciones señala que: *“El Padrón Electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar; se elabora sobre la base del registro único de identificación de las personas; se mantiene y actualiza por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil según los cronogramas y coordinaciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.*

En dicho contexto, el artículo 197 de la Ley Orgánica de Elecciones establece que: *“El Padrón Electoral es público. Los partidos, agrupaciones independientes y alianzas pueden solicitar, en la forma que establezca el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, una copia del mismo”.* (subrayado agregado).

A partir de esta norma se concluye que el padrón puede entregarse a la ciudadanía en general; por cuanto la propia norma ha previsto el carácter público de dicho padrón.

En dicha línea es preciso resaltar que, conforme al primer párrafo del artículo 198 de la mencionada ley: *“El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil publica el padrón inicial a través de su portal institucional y, en aquellos lugares con insuficiente cobertura de internet, mediante listas del padrón inicial que se colocan en sus Oficinas Distritales, en lugar visible”*. (subrayado agregado).

Es decir, la Ley Orgánica de Elecciones, en la cual se ha basado la entidad para denegar la información solicitada, no sólo ha establecido el carácter público del padrón electoral, sino que ha previsto incluso su publicación en su portal institucional y en lugares visibles en aquellos sitios con insuficiente cobertura de internet.

Además, es necesario destacar que, conforme al artículo 18 de la Ley de Transparencia y a la jurisprudencia previamente citada, al constituir un derecho fundamental, el acceso a la información pública sólo puede restringirse en base a las excepciones expresamente establecidas en la Ley de Transparencia o en otra norma con rango de ley, debiendo efectuarse, a su vez, una interpretación restrictiva de dichos supuestos de limitación.

Cabe indicar que ni en la Ley de Transparencia ni en la Ley Orgánica de Elecciones se contempla expresamente alguna excepción o restricción al carácter público del padrón electoral.

Asimismo, es necesario destacar que de acuerdo al artículo 7 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil³, dicha entidad tiene las siguientes funciones:

- “a) Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia;*
- b) Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley;*
- c) Emitir las constancias de inscripción correspondientes;*
- d) Preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales;*
- e) Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;*
- f) Mantener el Registro de Identificación de las personas;*
- g) Emitir el documento único que acredita la identidad de las personas, así como sus duplicados;*
- h) Promover la formación de personal calificado que requiera la institución;*
- i) Colaborar con el ejercicio de las funciones de las autoridades policiales y judiciales pertinentes para la identificación de las personas, dejando a salvo lo establecido en el inciso siguiente y en los incisos 1), 5) y 6) del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú;*

³ En adelante, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

- j) *Velar por el irrestricto respeto del derecho a la intimidad e identidad de la persona y los demás derechos inherentes a ella derivados de su inscripción en el registro;*
- k) *Garantizar la privacidad de los datos relativos a las personas que son materia de inscripción;*
- l) *Implementar, organizar, mantener y supervisar el funcionamiento de los registros dactiloscópico y pelmatoscópico de las personas;*
- m) *Brindar, durante los procesos electorales, la máxima cooperación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, facilitando el uso de su infraestructura material y humana;*
- n) *Cumplir las demás funciones que se le encomiende por ley.*
- o) *Realizar la verificación de la autenticidad de las firmas de adherentes para la inscripción de toda organización política, así como para el ejercicio de los derechos políticos previstos por la Constitución y las leyes”.*
(subrayado agregado)

De las normas citadas, se aprecia que se ha regulado como una función de la entidad *“preparar y mantener actualizado el padrón electoral”*, más no la expedición de copias o certificaciones del padrón electoral a la ciudadanía, por lo que no se cumple con el primer requisito exigido en el numeral 5.6 del artículo V⁴ del Título Preliminar del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS, para excluir el otorgamiento de copias del ámbito de la Ley de Transparencia.

Adicionalmente a ello, es preciso destacar que en el numeral 2.7 de sus descargos la entidad ha mencionado que en el ítem 27 del Texto Único de Procedimiento Administrativo – TUPA de la entidad define el trámite de “Expedición de copia del padrón electoral aprobado” del siguiente modo:

“Procedimiento mediante el cual se entrega, por una sola vez, la copia del padrón electoral aprobado de un proceso electoral específico de calendario fijo o de elecciones primarias, a los partidos políticos, agrupaciones Independientes y alianzas, siempre que tengan inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas - ROP del Jurado Nacional de Elecciones - JNE⁵”.

De tal definición se desprende que dicho procedimiento regula la expedición de copia del padrón electoral aprobado en el marco de un proceso electoral específico para la agrupación política que lo solicite, más ello no impide que se entregue copia del padrón electoral a otras personas que lo requieran en el marco del procedimiento de acceso a la información pública, en la medida que la ley no ha restringido dicha entrega, ni ha consignado el otorgamiento de dichas copias como una función especial de la entidad, habiendo más bien señalado expresamente el carácter público del padrón electoral.

⁴ **Artículo V.- Supuestos excluidos del ámbito de aplicación**

No se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, los siguientes supuestos:
(...)

5.6 Los pedidos para la obtención de información especial a entidades que cuenten con una ley autoritativa u otra norma que cumpla con la legalidad y que las facultan a proveer determinada documentación en copias simples, certificadas o fedateadas como parte sus funciones. Los servicios que deriven en copias simples, certificadas o fedateadas deben estar considerados en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), Texto Único de Servicios No Exclusivos u otro documento de gestión, los que se rigen por su normativa especial”.

⁵ Ubicado en el siguiente enlace:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1662021/TUPA_INTEGRAL_SUT.pdf.pdf?v=1673458418

Por otro lado, es preciso destacar que conforme al propio artículo 197 de la Ley Orgánica de Elecciones, *“El Padrón Electoral es público. Los partidos, agrupaciones independientes y alianzas pueden solicitar, en la forma que establezca el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, una copia del mismo. Constituye excepción a la regla descrita en el párrafo anterior, los datos contenidos en el segundo párrafo del artículo 203 de la presente Ley”* (subrayado agregado). El referido artículo 203 prescribe lo siguiente:

“Artículo 203.- En el padrón se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, debe consignarse la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad.

El padrón también contendrá los datos del domicilio, así como la información de la impresión dactilar. Esta última será entregada en formato JPEG a una resolución de 500 píxeles por pulgada (dpi), la misma que será tratada y comprendida en soportes que garanticen su confidencialidad.”

En la línea de lo antes expuesto, resulta razonable que atendiendo a la naturaleza de lo requerido, dicha documentación contenga 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, analizó la entrega de la ficha personal de una servidora pública, documento que contiene información de carácter público como son los estudios, especializaciones y capacitaciones realizadas, así como datos de carácter privado, entre otros, los datos de individualización y contacto, siendo posible tachar éstos últimos y de esa forma 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 entrega de lo peticionado, previo pago del costo de reproducción”. (subrayado agregado)*

En atención a lo expuesto, cabe destacar que en caso de existir en un documento información pública y privada, esta última debe separarse o tacharse a fin de facilitar la entrega únicamente de la información pública que forma parte del documento, ello acorde con el artículo 19⁶ de la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada⁷, salvaguardando aquella data protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, particularmente las relacionadas con los numerales 5 y 6 del artículo 17 del referido cuerpo legal, como de manera ilustrativa aquellos datos relacionados con el domicilio, datos biométricos, entre otros, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 de la citada ley, conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Finalmente, de conformidad con los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el 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 lo dispuesto⁸ por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, 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 en virtud a la licencia del Vocal Titular de la Primera Sala Luis Guillermo Agurto Villegas, interviene en la presente resolución la vocal Titular de la Segunda Sala Vanesa Vera Munte, asimismo asume la presidencia el vocal Titular de la Primera Sala Ulises

⁶ “Artículo 19. - Información parcial

En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento”.

⁷ Salvaguardando, de ser el caso, la información protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, bajo los parámetros de interpretación restrictiva contemplados en el artículo 18 del mismo cuerpo legal.

⁸ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Zamora Barboza, de conformidad con lo resuelto en la RESOLUCIÓN N° 000001-2025-JUS/TTAIP-PRESIDENCIA.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **EVELYN STEFANI MARTEL TORRES**; en consecuencia, **ORDENAR** al **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL** que entregue la información pública solicitada, salvaguardando aquella protegida por las excepciones contempladas en la Ley de Transparencia, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- SOLICITAR al **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia la entrega de dicha información a **EVELYN STEFANI MARTEL TORRES**.

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

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **EVELYN STEFANI MARTEL TORRES** y al **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL**, 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).



ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal Presidente



VANESA VERA MUENTE
Vocal

TATIANA AZUCENA VALVERDE ALVARADO
Vocal