

**Expediente:** ADX-2019-045976

**Sumilla:** Recurso de apelación a denegatoria de solicitud de acceso a la información pública

**SEÑOR FUNCIONARIO RESPONSABLE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**

Amet Aguirre Vargas, identificado con DNI [REDACTED], y señalando domicilio procesal para este procedimiento: [REDACTED] en la solicitud de acceso a la información pública presentada ante el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, el JNE), a ustedes atentamente nos presentamos y exponemos lo siguiente:

Mediante comunicación de fecha 19 de diciembre de 2019, y en virtud del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, el TUO de la Ley de Transparencia), solicité al JNE el CD presentado en el Expediente JNE N° 2019002325 que contiene la lista de personas adherentes a la solicitud de acción de inconstitucionalidad contra las Leyes 29936, 30220, 30353, 30414, 30610, 30717, 30794, 30819, 30151, y Decretos Legislativos 1233, 1367, 1453, 1237.

El 6 de enero de 2020, me notificaron por correo electrónico la negativa a la solicitud formulada. Esto debido a que el JNE consideró que la información en aquel CD calificaba como “datos sensibles” debido a su vinculación con “opiniones o convicciones políticas” y, por lo tanto, su tratamiento requeriría de un consentimiento expreso por parte de los titulares.

No estando de acuerdo con dicha decisión, y en atención a mi derecho de acceso a la información pública, interpongo recurso de apelación contra la negativa del JNE dentro del plazo legal establecido en el TUO de la Ley de Transparencia<sup>1</sup>, y solicito atentamente que

---

<sup>1</sup> **TUO de la Ley de Transparencia**

**Artículo 11.- Procedimiento**

El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento:

(...)

c) La denegatoria al acceso a la información se sujeta a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la presente Ley.

d) De no mediar respuesta en el plazo previsto en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido.

e) En los casos señalados en los literales c) y d) del presente artículo, el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días calendario puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, asimismo en caso se haya

eleve este recurso y los actuados del expediente al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por los argumentos que desarrollamos a continuación:

## **I. La identidad de los demandantes en un proceso de inconstitucionalidad es información de acceso al público**

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, recogido en el artículo 2 inciso 5 de la Constitución Política del Perú<sup>2</sup>.

Desarrollando este derecho fundamental, el artículo 3 del TUO de la Ley de Transparencia<sup>3</sup> reconoce el principio de publicidad, en virtud del cual se presume que toda información que posea una entidad pública tiene carácter público, y las entidades están obligadas a entregarlas a cualquier persona que se lo solicite<sup>4</sup>. En tal sentido, **la regla general es la publicidad de la información**, y solo se admiten las excepciones de información secreta, reservada y confidencial taxativamente previstas en los los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley. E incluso en estos casos, **las excepciones deben interpretarse de manera restrictiva**, pues suponen una limitación al derecho fundamental de acceso a la información pública, conforme lo advierte expresamente el artículo 18 del TUO de la Ley<sup>5</sup>.

---

presentado ante la entidad que emitió el acto impugnado, ésta debe elevarlo al Tribunal conforme lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resuelve dicho recurso en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad. (...)"

### **<sup>2</sup> Constitución Política del Perú**

**Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

5. 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.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

### **<sup>3</sup> TUO de la Ley de Transparencia**

#### **Artículo 3.- Principio de publicidad**

Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad.

(...)

1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley. (...)

### **<sup>4</sup> TUO de la Ley de Transparencia**

#### **Artículo 10.- Información de acceso público**

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.

### **<sup>5</sup> TUO de la Ley de Transparencia**

#### **Artículo 18.- Regulación de las excepciones**

Otra manifestación constitucional de la regla general de la publicidad de la información en posesión de las entidades públicas es la prevista en el artículo 139, inciso 4, de la Constitución, que establece expresamente la **publicidad de los procesos judiciales como principio y derecho de la función jurisdiccional**<sup>6</sup>.

En el caso en cuestión, la solicitud de acceso a la información pública apuntaba a conocer un aspecto muy básico: la identidad de las personas que se habían adherido a una demanda de inconstitucionalidad.

Como se sabe, los procesos de inconstitucionalidad son aquellos que se interponen contra normas de rango legal que contravienen la Constitución<sup>7</sup> y que solo puede ser iniciados por determinadas personas: el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, los presidentes regionales, los colegios profesionales, el 25% del número legal de congresistas o cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el JNE<sup>8</sup>.

Como resulta evidente y razonable, los datos de quien plantea una demanda de inconstitucionalidad no pueden ser secretos, sino que deben ser públicos y las entidades públicas que posean esta información deben permitir su acceso.

Esta es la regla general aplicable para cualquier proceso judicial y que, por supuesto, también aplica cuando se trata de un proceso de inconstitucionalidad. De hecho, según el

---

Los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 son los únicos 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. No se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley.

#### <sup>6</sup> Constitución Política del Perú

**Artículo 139.-** Principios de la Administración de Justicia Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
(...)

4. La publicidad en los procesos, salvo disposición contraria de la ley.

#### <sup>7</sup> Constitución Política del Perú 1993

**Artículo 200°.-** Son garantías constitucionales:

(...)

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

#### <sup>8</sup> Constitución Política del Perú 1993

**Artículo 203°.-** Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

(...)

5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.

artículo 101 del Código Procesal Constitucional, la demanda debería contener la identidad de los órganos o personas que interponen la demanda y su domicilio legal y procesal<sup>9</sup>.

Así, en ningún caso de un proceso de inconstitucionalidad puede entenderse que existe una obligación o derecho a guardar secreto de la identidad de los demandantes. Ello contravendría el principio general de transparencia y publicidad de la información en posesión de las entidades públicas y el principio general de publicidad de los procesos. Más aun, quienes se adhieren a una acción de inconstitucionalidad, voluntariamente aceptan que esta información que se anexará a una demanda será de público conocimiento y que estará a disposición de por lo menos dos entidades públicas como el JNE y el propio Tribunal Constitucional (TC).

Así, el TC ha advertido que el principio de transparencia representa la “*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*”<sup>10</sup> (Énfasis agregado).

Por su parte, refiriéndose a la necesidad de la publicidad de los procesos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

*(...) se proscribe la administración de justicia secreta, sometiéndola al escrutinio de las partes y del público, relacionándose con la necesidad de transparencia e imparcialidad de las decisiones tomadas. Siendo un medio que fomenta la confianza en los tribunales de justicia. La publicidad hace referencia específica al acceso a la información del proceso que tengan las partes e incluso los terceros.*<sup>11</sup>

(Énfasis añadido).

Precisamente, la Dirección de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia (en adelante, la DPDP) ya se ha pronunciado respecto de un supuesto similar al caso en cuestión, en el que una persona solicitaba al TC que suprimiera de su página web sus nombres y

---

<sup>9</sup> Código Procesal Constitucional  
**Artículo 101.- Demanda**

La demanda escrita contendrá, cuando menos, los siguientes datos y anexos:

- 1) La identidad de los órganos o personas que interponen la demanda y su domicilio legal y procesal.
- 2) La indicación de la norma que se impugna en forma precisa.

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional (2013). Sentencia 004865-2013-HD/TC, fundamento 5.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013). Caso J. vs. Perú. Sentencia del 27 de noviembre de 2013 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Fundamento 217, p. 67.

apellidos, los cuales aparecían en las resoluciones emitidas por el TC. En este caso, el TC se negó a dicha solicitud en virtud del principio de transparencia, criterio fue respaldado por la DPDP. En dicha oportunidad, la DPDP señaló lo siguiente:

44. Así, la publicidad íntegra de este tipo de procedimientos constitucionales, incluyendo la completa identificación de quienes hayan sido parte en el proceso, se justifica, dada la trascendencia del cumplimiento de la norma constitucional al ser fuente de validez de todo el ordenamiento jurídico, lo que impone a los gobernantes y gobernados la obligación de adecuar su comportamiento a las reglas contenidas en esta ley fundamental. **De ahí que la propia Constitución establezca, en su artículo 139, segundo párrafo, que en el caso de procedimientos que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución, entre los que se encuentran los procesos de garantía constitucional, estos siempre serán públicos, es decir, que ninguna norma legal puede limitar tal condición, con el fin de garantizar la máxima accesibilidad a la doctrina y jurisprudencia constitucional**  
(...)

46. En consecuencia, al ser los pronunciamientos cuestionados sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional peruano en el marco de procedimientos cuya pretensión se refiere a derechos fundamentales garantizados en la Constitución dentro de un procedimiento de garantía constitucional, **la publicación de las resoluciones debe, en principio, ser íntegra por disposición constitucional expresa y, por ende, no procede la pretensión del reclamante respecto a su derecho de cancelación o supresión de su nombre y apellido de las resoluciones cuestionadas**, pues tal publicación cumple con la finalidad que la Constitución pretende alcanzar con la especial referencia en el artículo 139 segundo párrafo a este tipo de sentencias, que busca garantizar el máximo acceso a los pronunciamientos constitucionales referidos a la protección y defensa de los derechos fundamentales<sup>12</sup>.  
(Énfasis y subrayados añadidos).

En conclusión, tanto las instancias nacionales como internacionales han respaldado tajantemente la regla general de la publicidad de la información contenida en los procesos judiciales, incluyendo los nombres y apellidos de los demandantes.

---

<sup>12</sup> DPDP (2018). Resolución Directoral N° 3351 -2018-JUS/DGTAIPD-DPDP del 19 de diciembre de 2018.

## II. Los datos de un demandante no son datos sensibles ni afectan su intimidad personal o familiar

Como se mencionó anteriormente, la respuesta del JNE para denegar la solicitud de acceso a la información pública se sustentaba en la idea de que los nombres, apellidos y números de DNI que se adhirieron a la demanda de inconstitucionalidad de varias leyes debían ser considerados “datos sensibles al estar vinculados a opiniones o convicciones políticas, por lo que se encuentran protegidos por la LPDP [Ley de Protección de Datos Personales]” y, por lo tanto, no podían ser entregados sin el consentimiento expreso de los titulares de dichos datos.

El JNE, sin embargo, comete dos graves errores en su razonamiento: (i) No aplicar correctamente el TUO de la Ley de Transparencia y (ii) Considerar erróneamente a los datos de identificación de los demandantes como datos sensibles.

Los nombres, apellidos y DNI de una persona constituyen, evidentemente, datos personales. Pero no todo dato personal puede ser considerado secreto o reservado en sí mismo. Si los datos personales se encuentran en posesión de una entidad de la Administración Pública, se aplica la regla general de que estos son públicos y que, solo cuando medie una excepción justificada, puede bloquearse el libre acceso a dicha información.

En efecto, el artículo 17, inciso 5 del TUO de la Ley de Transparencia, señala expresamente lo siguiente respecto de los datos personales:

***Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial***

*El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:*

(...)

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

(Subrayado y énfasis añadidos)

Como se puede apreciar, el TUO de la Ley de Transparencia es enfático en precisar que si la divulgación de los datos personales no califica como una invasión a la intimidad personal y

familiar, entonces no se aplica la excepción sino la regla, es decir, la publicidad de la información. En tal sentido, cabe preguntarse: ¿Ser identificado como demandante en un proceso de inconstitucionalidad puede significar una invasión a la intimidad personal o familiar? ¿Puede un acto público, como ser demandante en un proceso ante el máximo intérprete de la Constitución, formar parte a la vez del ámbito íntimo de una persona? ¿Acaso demandar la inconstitucionalidad de una norma es una acción que corresponda a la esfera más privada de una persona, como sí podría serlo, por ejemplo, su estado de salud o la intimidad sexual?

Es claro, pues, que no estamos ante datos personales cuya publicidad suponga una intromisión en la intimidad personal o familiar de los demandantes.

Sin perjuicio de lo anterior, la calificación que realiza el JNE en el sentido de que los nombres, apellidos y DNI de las personas que se adhieren a una demanda de inconstitucionalidad califican como ‘datos sensibles’ es incorrecta e impertinente.

Decimos, en primer lugar, que es impertinente o irrelevante, porque según la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, los datos sensibles son solamente un sub-grupo de los datos personales<sup>13</sup> y, por lo tanto, tienen prácticamente el mismo régimen jurídico que todos los datos personales, en el sentido de que, por regla general, se necesita del consentimiento del titular para permitirse su tratamiento, con la única particularidad de que en los datos sensibles, este consentimiento debe hacerse por escrito:

***Artículo 13. Alcances sobre el tratamiento de datos personales***

(...)

*13.6 En el caso de datos sensibles, el consentimiento para efectos de su tratamiento, además, debe efectuarse por escrito. Aun cuando no mediara el consentimiento del titular, el tratamiento de datos sensibles puede efectuarse cuando la ley lo autorice, siempre que ello atienda a motivos importantes de interés público.*

---

<sup>13</sup> **Ley de Protección de Datos Personales**

**Artículo 2. Definiciones**

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

**5. Datos sensibles.** Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual.

Así, conforme se expresa en la Ley 29733, el hecho de que un dato personal sea sensible o no, no impide que se pueda acceder a estos datos cuando exista una causal prevista en la ley. En este caso, tratándose de datos que están en posesión de una entidad pública, opera pues la regla general de publicidad, contrariamente al razonamiento incompleto del JNE.

Por otra parte, aun cuando no tiene efecto práctico alguno, el JNE también comete el error de considerar a los datos de identificación de los demandantes en un proceso de inconstitucionalidad como datos sensibles.

La entidad pública parece considerar que como las leyes cuya inconstitucionalidad se demanda forman parte de la denominada “legislación antiterrorista”, entonces, existiría alguna expresión de las convicciones políticas por parte de los demandantes.

Aquí se presentan tres errores muy palmarios. En primer lugar, una acción de inconstitucionalidad no tiene por qué reflejar las convicciones políticas de los demandantes, sino, únicamente la posición de los demandantes sobre si las normas en cuestión son conformes a la Constitución Política del Perú o no. En segundo lugar, los datos de identificación de los demandantes no constituyen convicciones políticas, es decir, el nombre, apellido y DNI de una persona, no encierran en sí mismos ninguna ideología política. En última instancia, las convicciones estarían expresadas en el contenido de la demanda. Y, en tercer lugar, aun cuando estos datos sí pudieran mostrar ciertas opiniones políticas, se trataría de ideas que son expresadas voluntaria y públicamente por quienes deciden objetar la constitucionalidad de una norma. Es decir, no se trata de información secreta, reservada o confidencial, sino de argumentos e ideas jurídicas que se expresan públicamente en una demanda que tiene por objeto y efecto alterar el ordenamiento jurídico nacional, al buscar la expulsión de ciertas normas que presuntamente vulnerarían la Constitución Política del Perú.

En suma, un proceso de tanta transcendencia para el ordenamiento jurídico y que puede impactar en las obligaciones y derechos de todos los ciudadanos, como es el caso de un proceso de inconstitucionalidad, no puede estar sujeto a un velo de secretismo ni estar exento del escrutinio público. Y esto, incluye por supuesto, a la actuación del JNE de verificar la identidad de los adherentes a una acción de inconstitucionalidad, como también a la actuación del TC en la resolución del caso. Para el presente caso, por ejemplo, la decisión del

JNE restringiría a la ciudadanía de ejercer su derecho para observar, analizar y evaluar la validación de identidades realizada por el JNE.

En conclusión, la decisión del JNE supone una afectación al principio de transparencia y a la regla general de la publicidad de la información en posesión de las entidades públicas, y no existe ninguna justificación para impedir su acceso.

**POR TODO LO EXPUESTO:** Solicitamos atentamente se sirva **admitir nuestro recurso de apelación y elevarlo junto a los actuados ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que, en su oportunidad, revoque la decisión adoptada por el JNE en el correo electrónico de fecha 6 de enero de 2020.**

**PRIMER OTRO SÍ DECIMOS:** Adjuntamos como anexo a nuestra apelación los siguientes documentos:

1. Copia de la solicitud de acceso a la información pública del 19 de diciembre de 2019.
2. Impresión del correo electrónico del JNE del 6 de enero de 2019, por el que se da respuesta negativa a la solicitud de acceso a la información pública.
3. Copia de mi Documento Nacional de Identidad.

**SEGUNDO OTRO SÍ DECIMOS:** Por convenir a mi derecho de defensa, designo como mi representante legal para este procedimiento al señor Andrés Francisco Calderón López, Director de la Clínica Jurídica de Libertades Informativas y Transparencia de la Universidad del Pacífico, identificado con DNI [REDACTED], y C.A.C. [REDACTED]. Asimismo, autorizo a las señoras Andrea del Pilar Tafur Sialer, identificada con DNI [REDACTED], y Alejandra Guadalupe Ruiz Vélez, identificada con DNI [REDACTED], para acceder al expediente, y obtener la información y las copias que consideren pertinentes.

Lima, 20 de enero de 2020