

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de julio de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Sullana contra el inciso 22) del artículo 9º de la Ley N.º 27972.

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de Julio del 2003, la Municipalidad Provincial de Sullana, representada por su alcalde, Isaías Abraham Vásquez Morán, interpone demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 22, artículo 9º, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), solicitando que se declare inconstitucional por vulnerar diversos preceptos constitucionales. Manifiesta que la citada norma establece que entre las atribuciones del Concejo Municipal están las de “Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización”, precepto que resulta contrario al inciso 5) del artículo 2º de la Constitución, conforme al cual “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”. Sustenta sus afirmaciones en que la norma constitucional no distingue la condición del ciudadano para solicitar a las reparticiones públicas la información relacionada con la gestión y actividad pública, por lo que la norma cuestionada, al condicionar a los regidores a una autorización previa por parte del Concejo, genera una situación de inconstitucionalidad que es tanto más grave cuanto que impide cumplir con el rol fiscalizador que por derecho les asiste y que les obliga a dar cuenta de los actos de la gestión pública. Agrega que en la medida en que la norma cuestionada discrimina la labor de los regidores al establecer diferencias de trato en relación con la información requerida por los ciudadanos comunes y corrientes, se vulnera el derecho a la igualdad, no solo reconocido en la Constitución, sino en los instrumentos internacionales relativos a derechos humanos.

El apoderado del Congreso, doctor Jorge Campana Ríos, niega y contradice la demanda, aduciendo que el demandante comete el error de

equiparar un derecho fundamental, como lo es el de acceso a la información pública, que tiene por titular a la persona, con una competencia funcional que la LOM confiere a los regidores; que la norma impugnada, en dicho contexto, no está regulando un derecho fundamental, sino una función o competencia determinada que, en este caso, es la de fiscalización; que el derecho consagrado en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución es objetivo y documental; precisando que se entrega copia de lo que existe o se permite el acceso a lo que se guarda en los archivos y las dependencias del Estado, sin sustituir o agregar nada, y que la información que se entrega no se procesa ni es el resultado de informes u opiniones críticas, técnicas o profesionales; agregando que los regidores no solo tienen acceso a dicha información, sino también a la que es producto de análisis y procesamiento técnico o profesional si es que así lo requieren para ejercer su función fiscalizadora. Por otra parte, si un derecho fundamental, como el de acceso a la información, puede verse limitado por la ley, con mayor razón el ejercicio de un poder o función puede verse legalmente limitado, sin que ello se interprete como inconstitucional. Por último, sostiene que el acceso a la información de los regidores no tiene que ver con el derecho a la información ciudadana, por dos razones esenciales: a) los pedidos de información a que se refiere la norma impugnada son para efectos de fiscalización, lo que no se compatibiliza con el derecho a la información que, como se sabe, no requiere expresión de causa alguna, y b) el Concejo Municipal, por lo demás, no puede ser el órgano encargado de proporcionar las informaciones públicas solicitadas por cualquier ciudadano, sino la entidad competente designada al efecto, de lo que se deduce que lo que autoriza dicho órgano no es la información común y corriente, sino los pedidos de información para fines de fiscalización, añadiendo que tampoco se contraviene el principio de igualdad, ya que, como se ha señalado anteriormente, se trata de dos situaciones jurídicas con alcances totalmente distintos.

Producida la vista de la causa con fecha 30 de Enero el 2004, la presente causa se encuentra en estado de resolver.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad, por el fondo, del inciso 22) del artículo 9° de la LOM (27972) que prescribe que entre las atribuciones del Concejo Municipal están las de “Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización”.
2. Para emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, este Colegiado considera pertinente dilucidar los siguientes aspectos: a) si el derecho de toda persona a la información, sin expresión de causa, es igual, equivalente o similar a los pedidos de información que le asisten a los

regidores en su calidad de representantes ante los gobiernos municipales; **b)** si el pedido de información de los regidores se encuentra sometido a límites en su ejercicio y si cualquier régimen de limitación resulta, o no, compatible con la Constitución; **c)** si los límites establecidos en el inciso 22) del artículo 9° de la Ley N.° 27972 resultan, o no, razonables y, por ende, compatibles, o no, con la Constitución, y **d)** si, al haberse distinguido el tratamiento jurídico entre el derecho a la información de todo ciudadano y el pedido de información que les asiste a los regidores, se afecta el derecho a la igualdad ante la ley.

3. Respecto del primer aspecto, este Colegiado considera que el derecho a la información, reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución, tiene dos manifestaciones correlativas. En un primer extremo, es aquel atributo por el cual toda persona o ciudadano puede solicitar ante cualquier entidad u órgano público la información que requiera sin que para ello tenga que justificar su pedido. En un segundo extremo, facilita que el órgano o dependencia estatal requerido proporcione la información solicitada en términos, mínima o elementalmente, razonables, lo que supone que esta deberá ser cierta, completa, clara y, además, actual. A tales efectos, se genera en quien la solicita la obligación de asumir los costos que supone diligenciar y concretizar su solicitud. El derecho a la información, por lo demás, no es un atributo carente de límites en su ejercicio, sino que se encuentra condicionado desde la propia Constitución, a respetar determinados derechos o bienes de relevancia constitucional, como ocurre con la intimidad, la seguridad nacional o aquellos otros que de manera razonable y proporcional sean considerados por la ley.
4. Distinto, por el contrario, es el llamado pedido de información que les asiste a los regidores en su condición de representantes ante los gobiernos locales, ya que en tal supuesto no se está graficando, *stricto sensu*, un atributo fundamental a título subjetivo, sino el ejercicio de una facultad o prerrogativa correspondiente a una autoridad o funcionario estatal. La diferencia entre las facultades o prerrogativas (incluso las potestades) y los derechos o libertades es que, mientras aquellos le corresponden al Estado o, en particular, a sus funcionarios o autoridades, estos le pertenecen a las personas naturales o jurídicas, según sea el caso. Un ejemplo de una potestad estatal es la expropiación; un ejemplo de una prerrogativa, el veto presidencial a las leyes, o la amnistía por parte del Congreso. El Estado y sus funcionarios y autoridades no gozan, pues, desde esta perspectiva, de derechos fundamentales en el sentido estricto del término, sino más bien de atribuciones como las descritas, las mismas que ciertamente son importantes para el funcionamiento del Estado y sus instituciones, pero no tienen la trascendencia e implicancia que, por el contrario, sí tienen, primariamente, los derechos o libertades esenciales. Es, en todo caso, la persona (desde una perspectiva más amplia, el ser humano) la que

únicamente puede reclamar para sí derechos como la vida, la libertad física o la intimidad, por poner tres casos específicos, lo que incluso armoniza con sde el artículo 1° de la Constitución Política del Estado.

5. Dentro del marco anteriormente precisado, cuando el ordenamiento reconoce en los representantes a los gobiernos municipales (en este caso, los regidores) la facultad de solicitar informaciones a fin de ejercer su rol fiscalizador, evidentemente lo que hace es incorporar al esquema de prerrogativas una variable muy importante, sin duda, pero no el reconocimiento de un derecho o libertad estricta en los términos en que le asiste a una persona o, más específicamente, a un ciudadano. De ahí que no pueda ser aceptable, como lo pretende la parte demandante, aplicar el mismo tipo de razonamiento jurídico a los pedidos de información de los regidores, y al derecho a la información que asiste a las personas. Mientras que el primero apunta hacia una información motivada en determinados objetivos o finalidades (en este caso, la fiscalización como función) y condicionado a una calidad representativa, el segundo apunta hacia la información como un derecho en abstracto que no depende de factores motivacionales, sino de la sola voluntad de quien lo reclama para sí, sin otro requisito que no sea el de su simple *status* de persona.
6. Aunque el hecho de considerar que los pedidos de información de los regidores no representan un derecho fundamental podría, dentro de una concepción formal, llevar a desestimar la demanda, argumentándose que estos no se encuentran expresamente previstos en la norma fundamental, tampoco es esa la posición que asume este Colegiado. Cabe, en todo caso, agregar que, aunque el pedido de información que aquí se discute no es una prerrogativa constitucional inmediatamente reconocida, sino, más bien, una innovación de la Ley Orgánica de Municipalidades, no existe mayor dificultad de asumirla como mediatamente constitucional en tanto parte integrante del bloque de constitucionalidad, confirmado por todas las normas constitucionales expedidas, sea para desarrollar los derechos fundamentales, sea para regular sistemáticamente las instituciones u órganos de carácter constitucional, como ocurre en el presente caso. Por lo demás, tal es el criterio recogido en el artículo 22° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional N.° 26435, que establece que para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas susceptibles de impugnación, el Tribunal considera, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado.
7. En lo que atañe al segundo extremo a dilucidar, este Colegiado observa que si el propio derecho a la información, no obstante la importancia que le acompaña, se encuentra sometido a determinadas limitaciones en su

ejercicio, con tanta o mayor razón lo puede, o lo debe estar, una facultad o prerrogativa de poder, como la consabida petición de información en el seno de los gobiernos locales. Evidentemente se requiere, en este contexto, determinar el procedimiento a utilizar en la tramitación de dichos pedidos; fijar los plazos en que el funcionario o entidad emisora habrá de dispensar la información, la necesidad de pronunciamientos o informes técnicos cuando el caso lo requiera, etc. Todos estos elementos, como otros igual de necesarios, suponen el establecimiento de una regulación específica, así como la correlativa presencia de restricciones en cada una de las etapas en que se tramita el pedido hasta el momento de su emisión. Queda claro que los límites a la prerrogativa en mención no solo podrían ser los relativos a las materias objeto de petición, sino los representados por derechos fundamentales cuyo respeto podría, eventualmente, verse trastocado. No hay, por consiguiente, ninguna razón que lleve a suponer que no exista posibilidad de incorporar dichos límites, ya que estos serían garantía de un ejercicio razonable de la función encomendada a los representantes.

8. En la medida en que el establecimiento de límites no resulta extraño a la presencia de una prerrogativa o, incluso de derechos fundamentales, es evidente que la señalada no es una condición que pueda reputarse ilegítima en términos constitucionales, sino, todo lo contrario, una práctica perfectamente ajustada a lo dispuesto en la norma fundamental y a la lógica de desarrollo infraconstitucional permitida por el ordenamiento. Lo que, en todo caso, sí debe dejarse establecido es que el desarrollo de los consabidos límites resulta perfectamente susceptible de evaluación, pues la idea pasa por admitirlos en tanto y en cuanto los mismos sean incorporados en forma razonable o de una forma tal que hagan viable el ejercicio de la facultad o derecho regulado. Más, por el contrario, si en el ejercicio de una potestad limitadora resultara que lo que es objeto de regulación se torna impracticable, irreconocible o simplemente inoperante, queda claro que tal limitación sí podría ser cuestionada en sede constitucional.
9. El tercer aspecto susceptible de dilucidación tiene que ver precisamente con el tópico anteriormente descrito. Habiéndose asumido que la prerrogativa de poder aquí examinada resulta susceptible de limitación, sin que tal hecho pueda por sí mismo considerarse contrario a la norma fundamental, es necesario preguntarse si el límite establecido resulta irrazonable e inconstitucional. Respecto de dicho extremo, este Colegiado puntualiza que aunque efectivamente podría pensarse que la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 concede al Concejo Municipal una suerte de facultad discrecional para autorizar y atender los pedidos de información por parte de los regidores que deseen cumplir su rol fiscalizador, y que, en tal sentido, podría entenderse que impide la consolidación de dicho cometido, tal presunción queda virtualmente descartada si se asume que lo que en realidad persigue es canalizar del

modo más adecuado la voluntad corporativa por parte del Concejo. Tal consideración, por lo demás, no solamente tiene sustento en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Municipalidades, sino y sobre todo en el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, que reconoce en el Concejo Municipal, como ente corporativo, la función de órgano normativo y fiscalizador. No se trata, por consiguiente, de impedir arbitrariamente que un regidor pueda cumplir su rol fiscalizador, sino de facilitar que, tras una sensata meritación del pedido formulado, pueda el Concejo asumirlo como suyo a fin de efectivizar el mandato Constitucional o, en su caso, descartar aquellas solicitudes que no permitan cumplir dicho cometido. Se aprecia, pues, la idea de establecer el sistema de controles o medios de fiscalización y no, como se sostiene en la demanda, la de neutralizarlo, lo que significa, por consiguiente, que la fórmula contenida en la demanda es perfectamente razonable y constitucional.

10. El último aspecto a tomar en cuenta prácticamente ha sido anticipado, pues en tanto y en cuanto el derecho a la información de toda persona tiene un régimen jurídico distinto al que se presenta en los pedidos de información que realizan los regidores para efectos de fiscalización, queda claro que se trata de situaciones jurídicas distintas, cuyo régimen diferenciado en modo alguno puede considerarse violatorio del principio de igualdad. Como lo ha dicho este Colegiado en reiteradas oportunidades, no todo tratamiento desigual resulta inconstitucional, sino únicamente aquel que carezca de justificación o sustento razonable. Habiéndose descartado definitivamente esta hipótesis, es evidente que la demanda resulta, en este extremo, absolutamente desestimable.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que la Constitución Política del Perú le confiere

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA