

**EXP. N.º 04912-2008-PHD/TC**  
**LIMA**  
**RODRIGO VILLARÁN CONTAVALLI**

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 7 días del mes de setiembre de 2009, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los Magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rodrigo Villarán Contavalli contra la sentencia de la Octava Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de folios 96, su fecha 12 de junio de 2008, que declaró improcedente la demanda de autos.

### **ANTECEDENTES**

Con fecha 16 de abril de 2007, el recurrente interpone demanda de hábeas data contra el Director General de Administración del Congreso de la República, a fin de que le proporcionen información sobre los montos efectivamente desembolsados durante los meses de enero y febrero de 2007 para el pago de remuneraciones y los beneficios que corresponden al personal que viene trabajando en la Oficina Nacional de Coordinación del Parlamento Andino (Coordinador técnico, secretaria y asistente). Afirma que presentó su solicitud de acceso a la referida información el día 15 de marzo de 2007, pero que tal información nunca le fue remitida, configurándose con ello una ilegítima vulneración a su derecho a acceder a la información pública.

El Procurador Público del Estado a cargo de los asuntos judiciales del Poder Legislativo contesta la demanda negándola y contradiciéndola. Aduce que el 29 de diciembre de 2006 el accionante solicitó al Director General de Administración del Congreso de la República detalle sobre los montos del presupuesto asignado al personal, implementación de oficina y apoyo logístico de los parlamentarios andinos. Dicha información les fue entregada mediante Carta N.º 199-2006-DGA/CR, de fecha 4 de diciembre de 2006. En cuanto al pedido de información efectuado el 15 de marzo de 2007, la parte demandada argumenta que de acuerdo a la Ley 28927, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, el Pliego Presupuestal del Parlamento Andino pasó a formar parte del Pliego del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por consiguiente, no le corresponde al Congreso de la República sino al Ministerio de Relaciones Exteriores entregar la referida información.

El Vigésimo Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 30 de octubre de 2007, declara improcedente la demanda, considerando que mediante la Ley 28927 se dispuso que las remuneraciones del personal de los parlamentarios andinos estaría a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Siendo ello así, la información

solicitada no está en poder del demandado, debiendo ser solicitada al Ministerio de Relaciones Exteriores. Por último, añade que si bien el artículo 10 del Decreto Supremo N.º 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que es posible canalizar el pedido de información al funcionario correspondiente, ello está referido a funcionarios de la misma institución, cosa que no sucede en el caso.

La recurrida confirma la apelada por los mismos argumentos.

## **FUNDAMENTOS**

### **Petitorio**

1. Mediante la presente demanda se pretende que el Director General de Administración del Congreso de la República entregue el detalle de los montos del presupuesto asignado al personal, implementación de oficina y apoyo logístico de los parlamentarios andinos.

### **Derecho de acceso a la información pública y la “cultura del secreto”**

2. Como ya lo ha expresado este Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a la información tiene una vertiente individual y una colectiva. La primera centra su relevancia en el beneficio individual que la persona tiene al acceder a la información pública solicitada, con lo que puede ejercer otros derechos de relevancia constitucional, como la libertad de investigación, de opinión o de participación ciudadana. La vertiente colectiva en cambio, comprende a la información pública como un “auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también como un medio de control institucional sobre los representantes de la sociedad; y también, desde luego, para instar el control sobre aquellos particulares que se encuentran en la capacidad de poder inducir o determinar las conductas de otros particulares o, lo que es más grave en una sociedad como la que nos toca vivir, su misma subordinación” [STC 01797-2002-HD/TC, fundamentos 10 y 11]. Evidentemente ambas dimensiones conforman indisolublemente este derecho, respondiendo tal división a una finalidad didáctica que permita presentar un análisis detallado de su estructura.
3. El tener acceso a los datos relativos al manejo de la *res pública* resulta esencial para que exista una opinión pública verdaderamente libre que pueda fiscalizar adecuadamente la conducta de los gobernantes. O como ya se ha expresado por este Tribunal, es consustancial al régimen democrático, que reposa en la soberanía del pueblo y el respeto de la dignidad de la personas. Sin la efectiva vigencia de este derecho, no solo puede verse afectado el proyecto de vida o el interés individual de la persona a quien se le denegó la información, sino a la sociedad en su conjunto, puesto que no tendría forma de ejercer la fiscalización de la actividad administrativa del Estado. Con ello se pone de manifiesto de manera más clara aun la interrelación del interés individual y el interés social, tan propio de los derechos fundamentales. Por eso

se ha llegado a decir –no en términos de legitimidad desde luego- que “Cuando se le impide a un ciudadano el ejercicio de un derecho fundamental, la comunidad entera resulta afectada” [HÄBERLE, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima; Fondo editorial de la PUCP. p. 64.].

4. El principio de publicidad de la actividad estatal debe promover las condiciones para que la sociedad pueda exigir sin mayores trámites, papeleos o demoras la información pública requerida. Se pretende con ello erradicar cualquier vestigio de la “cultura del secreto”, bajo la cual la Administración se estimaba “propietaria” de los documentos, archivos e información de naturaleza pública. Desde esta equivocada perspectiva, las entidades estatales muchas veces sentían que podían decidir discrecionalmente si entregaban o no la información pública solicitada.
5. En contraste con ello, la “cultura de la transparencia”, inherente a nuestro Estado democrático y social de Derecho, proyecta la obligación de la Administración de entregar la información solicitada, sin que se tenga que argumentar inclusive para qué se solicita tal información. Este giro paradigmático se sustenta en el ya aludido principio de publicidad, a partir del cual se comprende que toda información en poder del Estado o de las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización, es en principio pública. Todo documento que haya sido confeccionado bajo el financiamiento del presupuesto público es en principio público. Desde luego, ello no significa que este derecho sea ilimitado o que no haya espacio para la información reservada. En efecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que desarrolla este derecho, establece una serie de excepciones respecto de la información que pueda afectar la seguridad del Estado, la seguridad ciudadana, la intimidad de las personas, el secreto bancario y la reserva tributaria, entre otras.

### **Contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública**

6. En tal sentido, el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública es que nadie pueda ser arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos del Estado o personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización. Asimismo, tal como lo expresa el artículo 2, inciso 5 de la Constitución, la persona que solicite la información pública solo tendrá que abonar el costo que suponga tal pedido. Dicho costo tendrá que ser proporcional, quedando vedada cualquier exigencia de pagos exagerados, ya que, de lo contrario, también se estará afectando el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública.
7. De acuerdo a lo expuesto, las vulneraciones del derecho al acceso a la información pública pueden clasificarse en dos tipos: a) por omisión: cuando la solicitud no es contestada; y, b) por acción: cuando se niega arbitraria y expresamente la información solicitada o se condiciona la entrega de la información a un pago desproporcionado.

8. Ahora bien, como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a la información pública es una modalidad o concreción del derecho de petición [STC 1797-2002-HD/TC, fundamentos 5-7], que está conformado por dos aspectos: 1) La libertad de la persona de formular pedidos por escrito ante autoridad competente; y, 2) La obligación de dicha autoridad de dar respuesta al peticionante por escrito y en un plazo razonable [STC 1042-2002-AA/TC, fundamento 2.2.4.]. Por consiguiente, es claro que la sola omisión de contestar solicitudes de acceso a la información constituye ya una vulneración a tal derecho.
9. Por su parte, no indicar el lugar donde se encuentra cierta documentación, a sabiendas de ello, es una obstaculización al ejercicio de tal derecho, razón por la cual este tipo de conductas deben ser sancionadas, ya que ello configura una especie de omisión a la obligación de la Administración de entregar la información pública, por lo tanto, es una afectación al derecho de acceso a la información pública.
10. A propósito de lo expresado, una de las maneras de promover la eficacia de este derecho son las sanciones a los funcionarios y servidores públicos que obstruyan u obstaculicen de cualquier modo la materialización del derecho de acceso a la información pública. Estas sanciones no son solo necesarias, sino inherentes a la defensa y protección de los derechos fundamentales, ya que con ello se coadyuva a alcanzar el objetivo de la efectiva vigencia de tales derechos. Y es que con las sanciones a las conductas contrarias a los derechos fundamentales, se pretende también desincentivarlas, persuadiendo así al resto de la sociedad a que las asuma como conductas normales, social o legalmente aceptadas.

### **Análisis del caso en concreto**

11. En realidad, y como ya ha sido indicado por la parte demandante recién en el presente proceso, en virtud de la Ley 28927, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, el Pliego Presupuestal del Parlamento Andino pasó a formar parte del Pliego del Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, en su Vigésima Tercera Disposición Final se estableció:

“Inclúyese en el Pliego del Ministerio de Relaciones Exteriores los aportes anuales del Estado peruano al Parlamento Andino, así como los recursos aprobados que conlleve la representación de los Parlamentarios Andinos ante dicho Parlamento y la implementación de las oficinas y personal de los Parlamentarios Andinos, de conformidad con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino aprobado por Resolución Legislativa N.º 27525.  
Las remuneraciones de los señores Parlamentarios Andinos continuarán abonándose por el Congreso de la República.”

Resulta evidente, entonces, que el demandando no estaba obligado a entregar la información solicitada, ya que sencillamente no la tiene en su poder, debiendo ser solicitada y entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde esta

perspectiva la demanda debe ser desestimada, no pudiendo obligarse a la entidad demandada a que entregue la documentación solicitada.

### **La omisión de contestación como vulneración del derecho de acceso a la información pública**

12. No obstante, ello no significa que el demandante no tenga el derecho a recibir una respuesta de la institución ante la cual presentó su solicitud, pues como ya ha sido estipulado, fundamento 8 *supra*, el derecho de acceso a la información, al ser una modalidad o concreción del derecho de petición, genera la obligación por parte de la Administración de contestar, sea afirmativa o negativamente, la solicitud planteada. En resumen, la omisión injustificada genera una lesión al derecho de acceso a la información pública.
13. En el caso de autos, el actor ha argumentado que nunca se le notificó contestación alguna a su solicitud de acceso a la información, lo que no ha sido desmentido por la demandada. En tal sentido, y puesto que no consta en autos respuesta alguna de la demandada, debe presumirse que ésta no fue elaborada o no se le fue notificada. De otro lado, la entidad emplazada justifica su omisión alegando que no tiene la información solicitada. Es de precisar que tal alegación la efectuó recién en el presente proceso de hábeas data, habiéndose omitido toda respuesta a la solicitud planteada el día 15 de marzo de 2007.

### **La obligación establecida en el último párrafo del artículo 11, literal b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el principio *Pro homine***

14. De otro lado, alega la parte emplazada que dicha entidad no estaba obligada a informar sobre la ubicación de la documentación solicitada, puesto que ella se encuentra en posesión de otra entidad del Estado. Al respecto, es de precisarse que el último párrafo del artículo 11, literal b), del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública -Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM- estipula:

“En el supuesto de que la entidad de la Administración Pública no posea la información solicitada y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante”.

15. Tanto el *a quo* como el *ad quem* han interpretado que dicha disposición debe ser comprendida de forma tal que esta obligación solo proceda cuando se trate de funcionarios que se encuentren en una misma entidad. Es decir, interpretan que solo existirá la obligación de informar sobre la ubicación y destino si es que la información se encuentra en poder de otro funcionario de la misma entidad ante la cual se efectuó la solicitud. Dicho de otra forma, niegan la existencia de la obligación de informar sobre la ubicación de la información solicitada si es que se conoce que ésta se encuentra en otra entidad de la Administración del Estado.
16. Este Tribunal rechaza tajantemente la interpretación efectuada por las instancias precedentes. En primer lugar, los jueces no han sustentado cómo ni por qué han

arribado a tal interpretación de la norma, lo que resulta necesario ya que de una interpretación literal, no se aprecia lo alegado. Por el contrario, la norma se centra en la obligación de informar al solicitante sobre la ubicación de la documentación, sin efectuar distinción alguna. En segundo lugar, esta interpretación no es coherente con uno de los principios interpretativos esenciales de los derechos fundamentales, como lo es el principio *pro homine* o *pro libertatis*. Este principio obliga al juez a elegir no solo la norma más favorable a la persona, sino también la interpretación más favorable de una disposición. Vale decir, el principio *pro homine* impone que en lugar de asumirse una interpretación restrictiva e impedirse u obstaculizarse el ejercicio del derecho al acceso a la información, se opte por aquella interpretación que posibilite o favorezca el ejercicio de tal derecho.

17. De esta manera, la redacción del último párrafo del artículo 11, literal b), del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo absoluto impide o niega que la entidad de la Administración Pública conteste la solicitud de acceso a la información indicando qué institución es la que tiene la información solicitada. En suma, mal hicieron los jueces de las instancias precedentes al interpretar restrictivamente el referido artículo, contraviniendo el principio interpretativo referido y afectando la finalidad esencial del derecho fundamental de acceso a la información pública.
18. Por consiguiente, si bien es cierto que la pretensión del demandante debe ser desestimada por las razones explicitadas en el fundamento 11, *supra*, también lo es que el derecho de acceso de la información pública se ha visto afectado al no haberse emitido contestación alguna por parte del demandado y no haberse cumplido con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 11, literal b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, motivo por el cual dicha omisión debe ser sancionada.
19. Asimismo, es preciso recordar que de acuerdo a la doble naturaleza de los procesos constitucionales estos “no sólo protegen los derechos fundamentales entendidos como atributos reconocidos a favor de los individuos, sino también en cuanto se trata de respetar los valores materiales del ordenamiento jurídico” [STC 0023-2005-AI/TC, fundamentos 11-12]. Es decir, que procesos como el hábeas data no solo cumplen una función pacificadora de intereses de contenido y alcances subjetivos, sino de orden constitucional (normatividad) y de realidad social (normalidad) en conjunto. En virtud de ello, este Tribunal detecta y corrige la errada interpretación efectuada por los jueces de los grados precedentes.
20. Respecto de la conducta omisiva de la entidad demandada, resulta procedente la aplicación de los artículos 4 y 14 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM, motivo por el cual, el Congreso de la República tendrá que iniciar los procedimientos administrativos sancionadores contra los funcionarios que omitieron su deber de contestar adecuadamente la solicitud de información planteada.

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

## **HA RESUELTO**

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto de la solicitud formulada por el demandante, de conformidad con el fundamento 11 de la presente sentencia.
2. Disponer que el emplazado no vuelva a incurrir en la omisión que motivó la demanda, debiendo procederse, por consiguiente, de acuerdo a lo ordenado en el fundamento 20 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ**  
**BEAUMONT CALLIRGOS**  
**ÁLVAREZ MIRANDA**