



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de setiembre de 2010, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Álvarez Miranda y Urviola Hani pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Julio Óscar Elías Lucana contra la sentencia expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Nazca de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 43, su fecha 30 de octubre de 2009, que declaró improcedente la demanda de hábeas data de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 17 de junio de 2009, el recurrente, en su condición de ciudadano y Regidor de la Municipalidad Provincial de Nazca, interpone demanda de hábeas data contra el referido Gobierno Local, en la persona del Alcalde, don Daniel Osvaldo Mantilla Bendezú, a fin de que se le otorgue la información por escrito y debidamente sustentada, de todos los gastos por consumo de combustibles (petróleo, gasolina, aceites, etc.) efectuados por la emplazada, tanto por gastos corrientes como por proyectos, desde el 1º de enero al 31 de diciembre de 2006, debiendo especificarse en forma minuciosa y cronológica el destino del consumo de dichos combustibles, así como las maquinarias a las cuales se ha destinado (sic). Refiere que al solicitar la mencionada información, no ha recibido respuesta oportuna, por lo que considera que se está violando su derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 2.5 de la Constitución.

El emplazado contesta la demanda y manifiesta que ni él ni su representada se han negado a otorgar la información solicitada. Aduce que la solicitud del actor se encuentra en trámite, por lo que es el recurrente quien no habría mostrado mayor preocupación, para luego alegar la negativa y pretender sorprender al juzgado al presentar la presente demanda. Manifiesta, igualmente, que la falta de diligenciamiento por parte del propio recurrente respecto del trámite interno de lo solicitado no puede dar lugar a la instauración del presente proceso de Hábeas Data.

El Juzgado Civil de Nazca, mediante resolución de fecha 20 de agosto de 2009, declaró fundada la demanda tras considerar que la información requerida no se encuentra dentro de los supuestos de excepción que contempla el artículo 2.5 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

Constitución. Por su parte, la Sala Mixta Descentralizada de Nazca de la Corte Superior de Justicia de Ica, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda en aplicación del inciso 4) del artículo 5º del Código Procesal Constitucional, pues consideró que el recurrente no habría cumplido con el requerimiento previo a que se refiere el artículo 62 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. Mediante la demanda de autos el recurrente, invocando su condición de “ciudadano y regidor”, emplaza al alcalde la Municipalidad Provincial de Nazca a efectos de que se le otorgue “una información detallada y debidamente documentada de todos los gastos y consumo de combustible (petróleo, gasolina, aceites, etc.) efectuados por la Municipalidad Provincial de Nazca, tanto por gastos corrientes como por proyectos, desde el 1 de enero del 2006 hasta el 31 de diciembre del mismo año; debiendo especificar en forma minuciosa y cronológica el destino del consumo de dichos combustibles y a las maquinarias al cual (sic) se han destinado en forma ordenada”.

§2. Sobre el requisito especial de procedencia de la demanda de Habeas Data y la decisión de segunda instancia

2. Antes de avanzar sobre las cuestiones de fondo, resulta pertinente referirnos al requisito especial de procedencia de la demanda a que alude el artículo 62 del Código Procesal Constitucional. Esto en la medida en que la segunda instancia judicial, al momento de revocar la sentencia estimatoria de primera instancia, ha establecido una interpretación que este Colegiado no comparte, respecto de la forma en que se debe proceder en el cómputo del plazo a efectos de la respuesta que debe brindar la autoridad frente al pedido de información planteado.

En efecto, conforme se desprende de la resolución de fojas 43, la Sala Mixta Descentralizada de Nazca, luego de citar tanto el artículo 62º. del Código Procesal Constitucional como el artículo 11.b de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y acceso a la información pública, ha concluido que primero debe agotarse el plazo que confiere el referido artículo 11.b de la aludida Ley de Transparencia y que recién luego, *“el recurrente debe reclamar el respeto de su derecho a la información mediante documento de fecha cierta”* (Fundamento 4).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

3. El aludido artículo 11.b de la Ley N.º 27806 establece lo siguiente:

“Artículo 11.- Procedimiento

El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento: b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido.”

Por su parte, el artículo 62 del Código Procesal Constitucional establece:

“Para la procedencia del hábeas data se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el respeto de los derechos a que se refiere el artículo anterior, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud tratándose del derecho reconocido por el artículo 2 inciso 5) de la Constitución, o dentro de los dos días si se trata del derecho reconocido por el artículo 2 inciso 6) de la Constitución. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito cuando su exigencia genere el inminente peligro de sufrir un daño irreparable, el que deberá ser acreditado por el demandante. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.” (énfasis agregado).

Al resolver esta aparente antinomia, la Sala Mixta de Nazca ha establecido una interpretación que genera, en la práctica, una suerte de vía previa para el proceso de Hábeas Data, conforme al cual todo justiciable, antes de acudir al proceso de Hábeas Data deberá agotar el trámite administrativo contemplado en la Ley N.º 27806 y luego podrá iniciar el trámite a que se refiere el artículo 62 del Código Procesal Constitucional.

4. El Tribunal no comparte esta interpretación de la Sala. No sólo porque el propio artículo 62 es explícito al establecer que aparte del “documento de fecha cierta” “no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir”; sino porque, además, no existe incompatibilidad o antinomia alguna entre el procedimiento administrativo de solicitud de información regulado en la Ley N.º 27806 y el régimen procesal del hábeas data establecido por el Código Procesal Constitucional. En el ámbito del Proceso de Hábeas Data, el único requisito previo a la presentación de la demanda es el que contempla el artículo 62.º La respuesta insatisfactoria o el silencio por parte del requerido habilitan la actuación del órgano judicial a efectos de restablecer el ejercicio del derecho conculcado.

En consecuencia, con el documento de fojas 1 y la ausencia de respuesta por parte de la Municipalidad emplazada, este Colegiado concluye, en este punto, que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

requisito especial contemplado en el artículo 62.º del Código Procesal Constitucional se ha cumplido, por lo que corresponde analizar el fondo de la demanda.

§3. Sobre la relevancia del principio de transparencia en el Estado democrático

5. El proceso de Hábeas Data está directamente vinculado con la trascendencia que adquiere en los actuales sistemas democráticos el principio de transparencia en el ejercicio del poder público. Se trata de un principio de relevancia constitucional implícita en el modelo de Estado Democrático y social de Derecho y la fórmula republicana de gobierno a que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución. Ahí donde el poder emana del pueblo, como señala la Constitución en su artículo 45.º, éste debe ejercerse no solo en nombre del pueblo sino de cara a él. La puesta en práctica del principio de transparencia coadyuva a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma como se ejerce la delegación del poder. Una de las manifestaciones del principio de transparencia es, sin duda, el derecho de acceso a la información pública que este Colegiado tiene desarrollado en su jurisprudencia (véase, entre otras, la STC 1797-2002-HD/TC). No obstante, el principio de transparencia no agota aquí sus contenidos, en la medida en que impone también una serie de obligaciones para los entes públicos no solo con relación a la información.

Así, por ejemplo, se ha sostenido que no cualquier información crea transparencia en el ejercicio del poder público, sino aquella que sea oportuna y confiable para el ciudadano. En tal sentido, el Instituto del Banco Mundial, encargado de crear los índices de gobernabilidad, ha establecido cuatro componentes que configuran una información transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. De este modo, las leyes de acceso a la información, como ocurre con la Ley N° 27806, son solo un instrumento que debe permitir la concretización del principio de transparencia; no obstante, un acceso efectivo y oportuno requiere de acciones de parte de los poderes públicos que hagan posible una información útil, manejable y sobre todo confiable y oportuna que solo se logra con la transformación de las administraciones hacia un modelo transparente de actuación y gestión.

6. En esta línea, debemos resaltar la relevancia que adquieren los documentos internacionales como es el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26757 y ratificada por Decreto Supremo N° 012-97-RE, de 13 de marzo de 1997. Esta Convención establece en su artículo III, numeral 5, que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

“[...] los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 5) Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas”.

7. Especial trascendencia tiene el principio de transparencia respecto del manejo de los gastos públicos. En este ámbito la exigencia de que la administración cuente con mecanismos de archivos confiables y de fácil acceso al ciudadano garantiza un control permanente de la actuación del poder en el manejo del presupuesto público. De este modo, se logra que cualquier ciudadano, cuando lo requiera, pueda acceder en forma sencilla y sin mayores interferencias a controlar la forma en que se han invertido sus aportes al erario público a través de los impuestos. De modo que a ninguna instancia de la administración y menos a un gobierno municipal debe extrañar que un ciudadano o un vecino cualesquiera, y sin expresar más razón que su deseo de conocer el manejo del presupuesto del municipio, solicite que la autoridad a través de la oficina correspondiente informe sobre los gastos efectuados en un determinado rubro y dentro de un periodo determinado. Un sistema de administración acorde con los estándares del Estado Democrático y Social de Derecho debe, pues, estar organizado de forma tal que este tipo de pedidos no encuentren improvisados los archivos, pues se trata de información pública indispensable para dar cumplimiento al principio constitucional de transparencia.

§4. Análisis del caso planteado: Ciudadanos y autoridades ante el derecho de acceso a la información pública

8. En el presente caso, el recurrente ha invocado su condición, primero, de ciudadano y, luego, de regidor de una Municipalidad Provincial. Esto resulta relevante a efectos de establecer la relación que se genera entre el derecho de acceso a la información pública y la prerrogativa que tienen los integrantes del Concejo Municipal en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, que en su artículo 9.22 establece como atribución del Concejo Municipal: “Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización”.
9. Este Colegiado ha tenido ocasión de referirse a esta prerrogativa de los concejales (la de pedir informaciones para efectos de fiscalización) al pronunciarse en un proceso de inconstitucionalidad promovido contra dicha disposición. En aquella ocasión establecimos que no se trataba de una restricción arbitraria el que el Concejo asuma dicha competencia. En tal sentido dejamos establecido que a diferencia de lo que ocurre con el derecho de acceso a la información pública a que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

se refiere el artículo 2.5 de la Constitución, la prerrogativa concejal de solicitar información con fines de fiscalización constituía más bien: “[...] el ejercicio de una facultad o prerrogativa correspondiente a una autoridad o funcionario estatal” [STC 007-2003-AI Fundamento 4).

Con dicha afirmación, desde luego, no quisimos dejar fuera de protección el derecho que le asiste en cuanto ciudadano a toda autoridad, incluidos por cierto, los integrantes del Concejo Municipal, en la medida en que si bien como autoridades asumen responsabilidades y compromisos públicos, las prerrogativas que la ley les confiere no podrían bajo, ningún punto de vista, vaciar de contenido los derechos que la Constitución les reconoce como a cualquier otro ciudadano. De manera que este Colegiado asume que si como Regidor el recurrente no ha tenido éxito en sus gestiones al realizar el pedido de información a que se refiere su demanda, ahora como ciudadano no se le puede negar el acceso al proceso de Hábeas Data, para verse reivindicado ya no en su condición de regidor, sino en su condición de ciudadano.

10. En tal sentido, este Colegiado observa que la actitud del Alcalde en su condición de representante de la comuna emplazada, a lo largo del presente proceso, expresa un comportamiento que no se condice con el principio de transparencia a que hemos hecho referencia *supra*. Esto se desprende del hecho objetivo que si bien el emplazado manifiesta que no se ha negado el acceso a la información solicitada, no ha acreditado que ello haya ocurrido así. Igualmente, como se aprecia a fojas 31, recién con fecha 30 de abril de 2009 se designa a doña Yolanda de La Torre, Secretaria General de la Municipalidad, como funcionaria encargada de dar respuesta a las solicitudes de información en el marco de la Ley N.º 27806. Esto es relevante en la medida en que el recurrente presentó su primer requerimiento con fecha 13 de mayo de 2009. Finalmente, si consideramos que desde aquella fecha el recurrente ha mantenido su solicitud a través del presente proceso, resulta que el emplazado ha tenido suficiente tiempo para disponer a través del funcionario correspondiente que se atienda la solicitud formulada, con lo cual hubiera dejado abierta la posibilidad de dejar sin sustento el presente proceso; pero ello tampoco ha sucedido. Al contrario, sus argumentos, a lo largo de las instancias que ha recorrido el presente proceso, dan cuenta de una actitud desafiante y poco comprometida con el principio de transparencia, y evidentemente violatoria del derecho de acceso a la información pública a que se refiere el artículo 2.5 de la Constitución.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06070-2009-PHD/TC
ICA
JULIO ÓSCAR ELÍAS LUCANA

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia,
2. **ORDENA** a la Municipalidad Provincial de Nazca entregar al recurrente la información requerida en la demanda, con el pago de costos y costas que corresponda, el que se determinará en vía de ejecución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI**

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR