



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de noviembre de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto, adjunto, del magistrado Álvarez Miranda

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Cecilia Garrido Silva contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 137, su fecha 26 de agosto de 2011, que declaró infundada la demanda de hábeas data de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de agosto de 2010, la recurrente interpone demanda de hábeas data contra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) a fin de que se le proporcione la siguiente información: a) copia simple de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó una investigación en su contra; b) copia del Informe N.º 09-2010-SUNAT/IB0000 relativo al “Examen Especial sobre verificación de denuncia por presuntos hechos irregulares de conducta funcional cometidos por dos trabajadores de la división de Reclamos de la Intendencia Regional Piura”; c) copia del Acta de la manifestación que rindió ante la Comisión de Control, referida como la “entrevista” en el Memorándum N.º 02-2010-SUNAT/IB0100-EEDRIRP.

Asimismo, solicita que se le informe: d) el fundamento jurídico o legal por el cual se inicia una investigación de control interno en su contra, que termina con la imposición de una sanción disciplinaria de carácter laboral; e) el fundamento jurídico o legal por el cual se inicia una investigación respecto de una denuncia de terceros por determinados hechos; f) la norma, resolución o reglamento que establece las infracciones y las respectivas sanciones que corresponden a las mismas, así como detallar dónde se establece que contra las faltas disciplinarias previstas en los literales a) b) e i) del artículo 47º del Reglamento Interno de Trabajo le corresponde la sanción de amonestación escrita y no otro tipo de sanción; g) la norma, resolución o reglamento que establece el procedimiento en virtud del cual se imponen las sanciones de carácter laboral a los trabajadores de la SUNAT; h) si existe aprobado y vigente algún procedimiento o trámite a seguir ante la SUNAT de parte de los trabajadores.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

Don Guillermo Enrique Balmaceda Burneo, en representación del Procurador Público ad-hoc de la SUNAT contesta la demanda alegando que la SUNAT se encontraba impedida de entregar la información por cuanto existe norma legal que la exceptuaba de dicha obligación, esto es, la referida al principio gubernamental de reserva, estipulado en el literal n) del artículo 9º de la Ley N.º 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control, la cual dispone que durante la ejecución del control está prohibido revelar información que pueda causar daño a la entidad, a la actora o al sistema o dificulte la tarea de este último. Asimismo, expresa que conforme al artículo 17º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de información vinculada a investigaciones en trámite, y que la SUNAT, por medio del Memorándum N.º 425-2010 -SUNAT/1B0000 indicó de forma debida, oportuna y fundamentada que no era aplicable la atención de la solicitud de copia de la denuncia interpuesta en cumplimiento del ya citado principio gubernamental de reserva.

El Tercer Juzgado Especializado Civil de Piura, con fecha 27 de mayo del 2011 declara fundada la demanda por considerar que la prohibición señalada el inciso n) del artículo 9º de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, así como la excepción prevista en el artículo 17º, inciso 3) de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública no rigen en agravio de la investigada por cuanto con ello se le estaría recortando el derecho a la defensa que la Constitución garantiza, más aún cuando la investigación culminó con el Informe N.º 09-2010/1B0000 y la entrega del Memorándum N.º 754-2010-SUNAT/2F3000. Por lo tanto, no hay justificación para denegar la información solicitada.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, revocando la apelada, declaró infundada la demanda por considerar que la actora ha reconocido que ha accedido al contenido de la denuncia de manera indirecta, ya que su acceso se encuentra corroborado en el contenido del Informe N.º 09-2010-SUNAT/1B0000 en el cual se establece que la denuncia presentada es anónima y en los párrafos 2 y 3 se sumillan los principales hechos.

### FUNDAMENTOS

1. Mediante la demanda de hábeas data de autos la actora persigue se le proporcione:

- a) Copia simple de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó una investigación en su contra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

- b) Copia del Informe N.º 09-2010-SUNAT/1B0000 relativo al “Examen Especial sobre verificación de denuncia por presuntos hechos irregulares de conducta funcional cometidos por dos trabajadores de la división de Reclamos de la Intendencia Regional Piura”.
- c) Copia del Acta de la manifestación que rindió ante la Comisión de Control, referida como la “entrevista” en el Memorándum N.º 02-2010-SUNAT/1B0100-EEDRIRP.

*U*  
*z*  
*z*  
*Asimismo, pretende se le informe acerca de:*

- d) El fundamento jurídico o legal por el cual se inicia una investigación de control interno en su contra, que termina con la imposición de una sanción disciplinaria de carácter laboral.
- e) El fundamento jurídico o legal por el cual se inicia una investigación respecto de una denuncia de terceros por determinados hechos.
- f) La norma, resolución o reglamento que establece las infracciones y las respectivas sanciones que corresponden a las mismas, así como detallar dónde se establece que contra las faltas disciplinarias previstas en los literales a) b) e i) del artículo 47º del Reglamento Interno de Trabajo le corresponde la sanción de amonestación escrita y no otro tipo de sanción.
- g) La norma, resolución o reglamento que establece el procedimiento en virtud del cual se imponen las sanciones de carácter laboral a los trabajadores de la SUNAT; y,
- h) Si existe aprobado y vigente algún procedimiento o trámite a seguir ante la SUNAT de parte de los trabajadores.
2. De acuerdo al artículo 62º del Código Procesal Constitucional, para la procedencia del hábeas data se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no le haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes de presentada la solicitud, tratándose del derecho reconocido por el artículo 2.5º de la Constitución, o dentro de los dos días si se trata del derecho reconocido por el artículo 2.6º de la Constitución.
- f*  
*W*  
*O*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

3. En el caso de autos se aprecia que la demandante, mediante carta con fecha de recepción 6 de agosto de 2010 (fojas 5) cumplió con el aludido requisito especial, en tanto la entidad pública demandada, mediante el Memorándum N.º 425-2010-SUNAT/1B0000, de fecha 11 de agosto de 2010, que corre a fojas 32, le manifestó que no resultaba atendible su solicitud respecto de que se le entregue copia de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó una investigación en su contra.
4. Sin embargo, a través del antes mencionado Memorándum N.º 425-2010-SUNAT/1B0000, del 11 de agosto de 2010, esto es, de fecha anterior a la interposición de la demanda de autos, y presentado por la propia actora, la entidad pública emplazada le remitió copia del Informe N.º 09-2010-SUNAT/1B0000, así como de la entrevista que la Comisión de Control sostuviera el 8 de febrero de 2010. En consecuencia, respecto de ambos pedidos se ha producido la sustracción de la materia controvertida, resultando de aplicación el artículo 5.5º del Código Procesal Constitucional toda vez que, a la presentación de la demanda ya había cesado la invocada violación. Por lo mismo, en tales extremos la demanda resulta improcedente.
5. En cuanto a la pretensión de que se le informe acerca de el fundamento jurídico o legal por el cual se inicia una investigación de control interno en su contra, que termina con la imposición de una sanción disciplinaria de carácter laboral; el fundamento jurídico o legal por el cual se inicia una investigación respecto de una denuncia de terceros por determinados hechos; la norma, resolución o reglamento que establece las infracciones y las respectivas sanciones que corresponden a las mismas, así como detallar dónde se establece que contra las faltas disciplinarias previstas en los literales a) b) e i) del artículo 47º del Reglamento Interno de Trabajo le corresponde la sanción de amonestación escrita y no otro tipo de sanción; la norma, resolución o reglamento que establece el procedimiento en virtud del cual se imponen las sanciones de carácter laboral a los trabajadores de la SUNAT; y, si existe aprobado y vigente algún procedimiento o trámite a seguir ante la SUNAT de parte de los trabajadores, éstos deben ser desestimados.
6. Y es que el artículo 13º, tercer párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública prescribe 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 este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”.

7. En consecuencia, y respecto de tales supuestos, la demanda resulta improcedente en aplicación del artículo 5.1º del Código Procesal Constitucional, toda vez que, al no encontrarse la emplazada en la obligación de analizar su información con el objetivo de realizar informes respecto de las normas solicitadas, los hechos y el petitorio de la demanda no inciden en forma directa en el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado.
8. En dicho contexto, lo que a este Tribunal corresponde analizar es, si la negativa de proporcionar a la actora copia simple de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó una investigación en su contra, resulta violatoria de su derecho de acceso a la información.
9. El artículo 2.5º de la Constitución garantiza el derecho de toda persona de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en un plazo razonable, y con el costo que suponga dicho pedido, con la única excepción de aquella que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional. Tal derecho constituye, por un lado, el reconocimiento de un derecho fundamental; y de otro, el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones y acciones de manera completa y transparente (*Cfr. sentencia recaída en el Expediente N.º 0959-2004-HD/TC, fundamentos 4 a 6*). En esa medida, la restricción del derecho al acceso a la información resulta ser una medida de carácter extraordinario y excepcional para casos concretos derivados del mandato constitucional.
10. El Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, como regla general, que todo órgano del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público se encuentra obligada a proveer la información solicitada, siendo excepcional la negación del acceso a la misma por razones de seguridad nacional, afectación a la intimidad personal o supuestos establecidos por ley. Se ha establecido, además, que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y la obligación de dispensarla por parte de los organismos públicos, sino que la misma debe ser completa, precisa, correcta, actualizada, oportuna y veraz.
11. Las mencionadas excepciones constitucionales al derecho de acceso a la información pública, han sido desarrolladas por el artículo 15º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

12. En el caso concreto se advierte que la entidad demandada justifica la negativa de brindar copia simple de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó una investigación en su contra, bajo el argumento de que se encontraba impedida de proveer dicha información de acuerdo a lo dispuesto por el literal n), del artículo 9º de la Ley N.º 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control, que dispone que uno de los principios que rigen el ejercicio del control gubernamental es el de “la reserva, por cuyo mérito se encuentra prohibido que durante la ejecución del control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último”.
13. Asimismo, también se justifica en la excepción prevista en la Ley N.º 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto a la información vinculada a investigaciones en trámite. Conviene precisar, además, que la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura desestima la demanda so pretexto que la recurrente tuvo acceso a la información de manera indirecta, y que ha conocido los principales hechos mediante los párrafos 2 y 3 del Informe N.º 09-2010-SUNAT/1B0000 que ya le fuera entregado.
14. Al respecto, debe considerarse que el artículo 15-B, inciso 3) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N.º 27806 prescribe que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de “(...) La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final”.
15. En ese sentido, este Colegiado no comparte los criterios ni de la entidad demandada ni de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura que declaró infundada la demanda, toda vez que mediante el Memorándum N.º 754-2010-SUNAT/2F3000 (fojas 7) se aplicó a la actora la medida disciplinaria de amonestación escrita, lo que evidenciaba que la investigación ya no estaba en trámite sino que había concluido, de manera que la copia simple de la denuncia que se requiere ya no se encontraba incursa en la excepción prevista en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni en la reserva a que se refiere el literal n) del artículo 9º de la Ley N.º 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control, al no constituir información de un proceso en trámite.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

16. De otro lado, y respecto al pronunciamiento de segunda instancia, cabe precisar que el hecho de que mediante el Informe N.º 09-2010-SUNAT/1B0000 la recurrente haya conocido “los principales hechos” materia de la denuncia no implica que se haya cumplido con brindar la información requerida, pues como lo ha expuesto este Tribunal en reiterada jurisprudencia, la información a brindar debe ser completa, precisa, correcta, actualizada, oportuna y veraz.
17. Consecuentemente con lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que, no habiendo motivo válido alguno para no entregar a la actora copia simple de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó la investigación que concluyó con la imposición de la sanción de amonestación escrita mediante el Memorándum N.º 754-2010-SUNAT/2F3000, la demanda debe ser estimada en tal extremo.

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

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA, en parte**, la demanda de hábeas data de autos al haberse acreditado la violación del derecho de acceso a la información pública en perjuicio de doña Cecilia Garrido Silva, y en consecuencia,
2. Ordenar a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria entregue a la recurrente, doña Cecilia Garrido Silva, bajo el costo que suponga el pedido, copia simple de la denuncia que se presentó ante la SUNAT y que originó la investigación que concluyó con la emisión del Memorándum N.º 754-2010-SUNAT/2F3000 mediante el que se le aplicó la medida disciplinaria de amonestación escrita.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en todo lo demás.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA  
BEAUMONT CALLIRGOS  
CALLE HAYEN

**Lo que certifico:**  
VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 04042-2011-PHD/TC  
PIURA  
CECILIA GARRIDO SILVA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el siguiente fundamento de voto en relación con el extremo declarado fundado por las razones que expongo a continuación.

1. En primer lugar, y como cuestión previa, estimo pertinente precisar que según el artículo 105º de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

De ahí que, a mi juicio, dicha norma pretende incentivar su presentación al proscribir cualquier traba que persiga poner más cargas al denunciante que simple y llanamente comunicar el hecho que considere ilícito ante la propia Administración.

2. Si bien la denuncia ha sido presentada en forma anónima, lo que se imputa a la recurrente, esto es, el contenido puntual de la acusación, sí le ha sido comunicado al motivarse la sanción impuesta. Por lo que, de estimarlo pertinente, pudo recurrirla tanto ante su propio empleador como judicialmente a fin de que lo resuelto sea revocado o anulado.

Si bien la recurrente señala que ha consentido la sanción de amonestación impuesta, entiendo que dicho alegato debe darse por cierto en tanto la Procuraduría Pública de la emplazada no ha contradicho tal afirmación. Obviamente, exigir a la recurrente la probanza de que **NO** ha impugnado determinada sanción importaría, en la práctica, una “prueba diabólica”.

3. Ahora bien, en cuanto a si debe proporcionarse a la recurrente la totalidad de la denuncia anónima recibida, soy del parecer de que en la medida que la misma ha sido formulada en forma anónima y resulta materialmente imposible conocer quién fue la persona que la presentó y al parecer esta no afecta a terceros, no existe justificación alguna para denegar tal pedido, máxime cuando lo medular de su contenido ya es de conocimiento de la interesada, pues las conductas impropias que se le atribuyen han sido desarrolladas como justificación de la sanción impuesta por haber accedido sin autorización a información de contribuyentes con los que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 04042-2011-PHD/TC

PIURA

CECILIA GARRIDO SILVA

mantiene un vínculo familiar con propósitos particulares. De modo que, en el caso de autos, no encuentro razón constitucionalmente válida para negar lo solicitado.

4. Distinto sería, en mi opinión, que dicha denuncia no haya sido presentada en forma anónima en razón de que lo puesto en conocimiento de la Administración involucre al propio denunciante o a terceros pues, en tal supuesto, debe salvaguardarse la confidencialidad de la denuncia a fin de proteger la identidad del denunciante y de su entorno, así como proteger tanto su reserva tributaria como su secreto bancario.

No puede soslayarse que, en tal escenario, admitir un posición favorable a permitir que se conozca al autor de la denuncia desincentivaría su presentación pues expondría a los denunciantes a cualquier tipo de represalias por parte de malos funcionarios de la Administración Pública.

5. Sin perjuicio de lo expuesto, estimo necesario señalar que si bien durante la investigación la recurrente no tuvo acceso a determinada información, ello obedeció a que mientras duraron las pesquisas dicha documentación calificaba de confidencial al amparo de lo establecido en el numeral 3 del artículo 17º del TUO de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Por consiguiente, lo argumentado por la demandante en el sentido de que: “*Si se me había iniciado una investigación por existir una denuncia interpuesta en mi contra, SUNAT tenía la obligación, desde el inicio de la investigación, de permitirme el acceso a dicha documentación a efectos de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa*”<sup>1</sup>, carece de asidero por cuanto dicha negativa en modo alguno pudo haber conculado su derecho de defensa.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR

<sup>1</sup> Fojas 42