



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 82/2025

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de enero de 2025, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro (vicepresidente), con fecha posterior, emitió voto singular, que se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Aquino García contra la Resolución 3, de fecha 14 de setiembre de 2021¹, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de febrero de 2019², don Jorge Aquino García interpone demanda de *habeas data* contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). En ejercicio de su derecho fundamental de acceso a la información pública, solicita que se le proporcione copia certificada del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015-SUNAT; asimismo, solicita el pago de los costos procesales. Alega que, mediante documento de fecha 19 de diciembre de 2018, solicitó a la Sunat la referida información (Expediente 00019-2019-036971-1); sin embargo, la entidad demandada le proporcionó la información incompleta y con características distintas a la solicitada. Sostiene que mediante Carta 011-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 21 de enero de 2019, la entidad demandada le remitió copia simple de la resolución solicitada, por lo que considera que se ha lesionado su derecho invocado.

¹ Foja 160.

² Foja 6.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

Mediante Resolución 1, de fecha 13 de marzo de 2019³, el Sexto Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda.

Con fecha 1 de abril de 2019⁴, la Procuraduría Pública de la Sunat contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente y/o infundada. Aduce que, mediante Carta 011-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 21 de enero de 2019, la Sunat remitió copias simples de la documentación solicitada y que, mediante Carta 014-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 29 de marzo de 2019⁵, brindó respuesta complementaria por medio de la cual remitió copia certificada del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015-SUNAT. En consecuencia, considera que se ha producido sustracción de la materia, pues se ha satisfecho el derecho de acceso a la información pública del recurrente.

El Sexto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 6, de fecha 28 de agosto de 2020⁶, declara improcedente la demanda, por considerar que la demandada acreditó que dio respuesta a lo solicitado mediante la Carta 014-2019-SUNAT/1M0000, que contiene el acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT, y que fue recibido por el demandante en fecha 29 de marzo de 2019. Anota que si bien la información fue otorgada con posterioridad; sin embargo, el recurrente no ha presentado escrito alguno que desvirtúe que dicho documento no ha sido entregado; por lo tanto, el acto lesivo ha cesado, en tanto que la demandada ha cumplido con entregar la información solicitada.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 14 de setiembre de 2021⁷, confirma la apelada y declara improcedente la demanda. Estima que mediante Carta 014-2019-SUNAT/1M0000, recibida por el actor el 29 de marzo de 2019, la Sunat entregó copia certificada del acervo documentario que dio origen a la emisión de la resolución de superintendencia solicitada, lo que no fue observado ni

³ Foja 15.

⁴ Foja 95.

⁵ Foja 36.

⁶ Foja 132.

⁷ Foja 160.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

cuestionado por la parte demandante, y amerita inferir que ya tiene en su poder tal documentación, lo cual evidencia que se ha producido la sustracción de la materia, sin que se constate agravio relevante alguno en perjuicio del demandante.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requiere que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya negado a la entrega de la información requerida, incluso si la entrega de manera incompleta o alterada; o no haya contestado el reclamo dentro del plazo establecido o lo haya hecho de forma incompleta, denegatoria o defectuosa.
2. Al respecto, conforme se aprecia de autos, tal requisito ha sido cumplido, pues la Sunat recibió la solicitud del recurrente el 17 de enero de 2019⁸. Y mediante la Carta 011-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 21 de enero de 2019⁹ –presentada con la demanda–, la emplazada remitió, en copia simple, la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT.

Delimitación del petitorio

3. El recurrente solicita copia certificada del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015-SUNAT, más el pago de los costos procesales.
4. Mediante la Carta 011-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 21 de enero de 2019¹⁰, la emplazada remitió, en copia simple, la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT. Asimismo, a

⁸ Foja 2.

⁹ Foja 3.

¹⁰ Foja 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

través de la Carta 014-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 29 de marzo de 2019¹¹, refirió haber remitido en copia certificada todo el acervo documentario requerido.

5. Por tanto, no hay duda de que la Sunat cumplió con entregar la información requerida al demandante; sin embargo, tal entrega es cuestionada, pues el recurrente aduce que solo se le ha entregado información parcial. En tal sentido, lo que corresponde evaluar es si la información entregada se hizo de forma completa o incompleta.

Análisis del caso concreto

6. El *habeas data* es un proceso constitucional que tiene por objeto la protección de los derechos reconocidos en los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución, los cuales establecen lo siguiente:

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.

[...]

6. A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

7. Conforme ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 01797-2002-PHD/TC, el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no solo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de las entidades públicas. A criterio del Tribunal, no solo se afecta el derecho de acceso a la

¹¹ Foja 36.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

información cuando se niega su suministro sin que existan razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.

8. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública tiene una *faz positiva*, según la cual este derecho impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar; y una *faz negativa*, la cual exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa. Asimismo, este derecho ha sido desarrollado por el legislador por medio de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo 3 se estatuye que toda información que posea el Estado es considerada como pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.
9. Ahora bien, en relación con la solicitud de información consistente en que la emplazada le proporcione el acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015-SUNAT, se advierte que la entidad demandada, mediante Carta 011-2019-SUNAT/1M0000, de fecha 21 de enero de 2019¹², complementada mediante Carta 014-2019- SUNAT/1M0000¹³, remitida por la funcionaria Dioselina Eshter Urbina Cruz, secretaria institucional de la Sunat, y recibida por el actor el 29 de marzo de 2019, entregó la siguiente documentación:
 1. Resolución de Superintendencia N.º 365-2015/SUNAT (2 folios),
 2. Exposición de Motivos de la Resolución de Superintendencia N.º 365- 2015/SUNAT (1 folio),
 3. Informe Legal N.º 75-2015-SUNAT/8E1000 (9 folios),
 4. Memorándum N.º 554-2015-SUNAT/8E0000 y su respectiva hoja de ruta (2 folios),
 5. Hoja Resumen (1 folio),

¹² Foja 3.

¹³ Foja 36.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

6. Memorándum N.º 379-2015-SUNAT/8B0000 y su respectiva hoja de ruta (2 folios),
 7. Segundo juego de la Resolución de Superintendencia N.º 365-2015/SUNAT (2 folios), y
 8. Segundo juego de la Exposición de Motivos de la Resolución de Superintendencia N.º 365-2015/SUNAT (1 folio).
10. Sin embargo, en su escrito de apelación, el recurrente expone que la entidad demandada no entregó la siguiente documentación:
- Informes N.º 211, 212, 213 y 214-2015-SUNAT/8B1100, y sus respectivos informes complementarios de fechas 23 de setiembre, 13 de noviembre; y 4, 16 y 18 de diciembre de 2015.
 - Informe N.º 139-2015-SUNAT/8B1200.
 - Memorándum N.º 716-2015-SUNAT/8B1000.
 - Memorándum N.º 379-2015-SUNAT/8B0000.
 - Los documentos adjuntos al Memorándum N.º 554-2015-SUNAT/8E000 (Expedientes de contratación; Referencia PAC 538-2015: 5 files de palanca en 2590 folios), entre otros.
11. Asimismo, en su recurso de agravio constitucional, el actor sostiene que, en cuanto a la documentación alcanzada por la Sunat, “falta la Memoranda N.º 1293, 1313, 1314 y 1316-2015-SUNAT/1L0000; Informe N.º 173 174, 175 y 176-2015-SUNAT/1L0000, entre otros documentos”.
12. De los documentos precisados en los fundamentos 10 y 11, y detallados por la parte demandante, se aprecia que estos forma parte del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT, pues ello se desprende del contenido de Informe Legal 75-2015-SUNAT/8E1000¹⁴ y del

¹⁴ Foja 42.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

propio contenido del Memorándum 554-2015-SUNAT/8E000¹⁵, sobre procedencia de aprobación de la exoneración de procesos de selección para la contratación de un abogado especializado en Derecho Constitucional Tributario.

13. Ahora bien, y en tanto la emplazada cumplió con entregar Memorándum 554-2015-SUNAT/8E000¹⁶ y el Memorándum 379-2015-SUNAT/8B0000¹⁷, se aprecia que, respecto de tales documentos se ha producido un cese de la afectación, por lo que corresponde desestimar la demanda, en aplicación, a *contrario sensu*, del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, porque se ha producido la sustracción de la materia controvertida en estos extremos.
14. Pese a ello, los demás documentos no fueron entregados, pues no fueron incluidos por la emplazada en su carta de respuesta, a pesar de formar parte del acervo documentario requerido, además de ser información de interés público porque su contenido sustentaría la aprobación de la exoneración de procesos de selección por la causal de servicios personalísimos para la contratación de abogado especializado en Derecho Constitucional Tributario para coadyuvar en la defensa jurídica de diversos expedientes a cargo de la Sunat, dispuesta por la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT; acción administrativa que implica el uso de fondos públicos, por lo que no se encuentra sujeto a restricciones en su entrega, conforme lo dispone la Ley 27806. En consecuencia, si bien la demandada cumplió con atender la solicitud, esta se hizo de manera incompleta, con lo cual se lesionó el derecho de acceso a la información pública del demandante.
15. En tal sentido, corresponde estimar este extremo de la demanda y ordenar a la entidad demandada que brinde al accionante la documentación precisada en los fundamentos 10 y 11, con excepción de los documentos mencionados en el fundamento 13,

¹⁵ Foja 60.

¹⁶ Foja 60.

¹⁷ Foja 63.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

por formar parte del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015-SUNAT.

16. Con relación a la entrega de la información en copias certificadas, a criterio de este Tribunal tal pretensión excede la obligación prevista en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues, conforme se ha precisado en anteriores pronunciamientos¹⁸, ninguna de sus disposiciones hace referencia alguna a esta forma específica de reproducción.
17. Asimismo, cabe agregar que el actual Reglamento de la Ley de Transparencia, Decreto Supremo 007-2024-JUS, en el numeral 5.7, de su artículo V, de su Título Preliminar, dispone lo siguiente:

Artículo V.- Supuestos excluidos del ámbito de aplicación
No se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, los siguientes supuestos:
5.7. Los pedidos de entrega de copias certificadas o fedateadas, los que se rigen por el procedimiento diseñado para tales efectos por las entidades y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

18. En tal sentido, es claro que lo solicitado por el actor se encuentra fuera del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública, razón por la cual, este extremo de la demanda debe ser desestimado, en aplicación del artículo 7.1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
19. Finalmente, con relación al pago de los costos procesales, corresponde desestimar dicho extremo, pues por mandato del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en los procesos de *habeas data* el Estado está exento de la condena del pago de las costas y los costos.

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

¹⁸ Cfr. sentencia recaída en el Expediente 02333-2022-PHD/TC, fundamento 9; sentencia recaída en el Expediente 02679-2022-PHD/TC, fundamento 9.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda, por haberse acreditado la afectación del derecho de acceso a la información pública.
2. **ORDENAR** a la Sunat que cumpla con entregar la información pendiente de entrega que forma parte del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT, en copias simples y conforme lo expuesto *supra*, en el plazo de tres (3) días de notificada la presente sentencia, previo pago del costo de reproducción.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de la entrega de los documentos referidos en el fundamento 13, por haberse producido la sustracción de la materia.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en cuanto al pedido de entrega de la documentación en copia certificada.
5. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

En el presente caso, me aparto de los considerandos 16 al 18 y del punto resolutivo 4 de la sentencia, pues en mi opinión sí procede ordenar el otorgamiento de copia fedateada de la documentación solicitada por el recurrente. Este extremo de la demanda debe ser declarado fundado por estar amparada en el contenido protegido del derecho de acceso a la información pública.

Así es, **discrepo del argumento de que el derecho fundamental de acceso a la información pública no faculta al administrado a requerir información “en copia fedateada o certificada”. Desde mi perspectiva, esta interpretación no contribuye con el principio de transparencia de la actividad pública y, además, es incompatible con la Constitución** cuyo artículo 2, inciso 5, establece que toda persona tiene derecho a solicitar información de cualquier entidad pública “con el costo que suponga el pedido”, es decir, sin restricción alguna; así como es incompatible con la línea jurisprudencial de este Tribunal Constitucional en concordancia con el artículo 13, quinto párrafo, del TUO de la Ley 27806 que, expresamente, dispone que “No se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido”.

Desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública, el Estado tiene el deber de validar que la información brindada sea idéntica al documento original que se encuentra en su poder. Una especial diligencia de parte de quien solicita la información, derivada precisamente de la obligación de que no se le proporcione información falsa, no puede considerarse ajena a su contenido constitucionalmente protegido, pues, como en diversos casos hemos afirmado, se afecta este derecho no solo cuando se niega su suministro, sin que existan razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, **falsa**, no oportuna o errada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

Desde un punto de vista más general, pero no por ello menos importante, de las relaciones entre legislador y derechos fundamentales, que, entre líneas, se deja entrever en la ponencia, al afirmarse que el derecho no contempla la obligación de suministrarse información pública debidamente fedateada porque la ley no la contempla. Una afirmación de esta naturaleza, me temo, deja a merced del legislador el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales y, entre ellos, del derecho de acceso a la información pública. En mi opinión, la relación entre derechos fundamentales y legislador es exactamente al revés. No es que el programa normativo de un derecho se desprenda de lo que la ley pueda establecer, sino que la validez de esta última ha de estar subordinada a su previa conformidad con el contenido constitucionalmente protegido de aquel. Una afirmación, por lo demás, que tampoco se deriva del silencio u omisión de la ley, ya que el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que “[n]o se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido” (negritas nuestras). En tanto que el artículo 138 del TUO de la Ley 27444, aprobado Decreto Supremo 004-2019-JUS, especifica que es obligación de “[c]ada entidad designa[r] fedatarios institucionales adscritos a sus unidades de recepción documental, (...), quienes, (...), brindan gratuitamente sus servicios a los administrados”.

Así, pues, en mi opinión, la Sunat tiene la obligación de suministrar la información pública, de manera certificada, autenticada o fedateada, cuando le sea requerida de esta forma. Conviene aquí precisar que el TUO de la Ley 27444, utiliza los términos autenticación, certificación y fedateo de forma indistinta; por lo que, debe entenderse que estamos frente a la misma situación. Así, el artículo 52.3 expresa que “[l]a copia del documento privado cuya **autenticidad** ha sido **certificada** por el **fedatario**, tiene validez y eficacia plena (...); el artículo 138 expresa que “[c]uando se establezcan requisitos de **autenticación** de documentos el administrado podrá acudir al régimen de **fedatarios** que se describe a continuación: (...) 2. El **fedatario** tiene como labor personalísima, comprobar y **autenticar** (...) 3. [e]n caso de complejidad derivada del cúmulo o de la naturaleza de los documentos a **autenticar**, la oficina de trámite documentario consulta al administrado la posibilidad de retener



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03798-2022-PHD/TC
LIMA
JORGE AQUINO GARCÍA

los originales, (...), para **certificar** las correspondientes reproducciones. (...). 4. La entidad puede requerir (...) la exhibición del original presentado para la **autenticación** por el **fedatario**"; el artículo 139 prescribe que "[1]a facultad para realizar **autenticaciones** atribuidas a los **fedatarios** no afecta la potestad administrativa de las autoridades para dar fe de la **autenticidad** de los documentos que ellos mismos hayan emitido" (negritas nuestras).

Por ello, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda, por haberse acreditado la afectación del derecho de acceso a la información pública.
2. **ORDENAR** a la Sunat que cumpla con entregar la información pendiente de entrega que forma parte del acervo documentario de la Resolución de Superintendencia 365-2015/SUNAT, en el plazo de tres (3) días de notificada la sentencia, previo pago del costo de reproducción.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de la entrega de los documentos referidos en el fundamento 13, por haberse producido la sustracción de la materia.
4. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto al pedido de la documentación en copia certificada.
5. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de los costos procesales.

S.

DOMÍNGUEZ HARO