



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 744/2023

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de agosto de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Guillermo Félix Castillo Rivadeneyra contra la resolución¹ de fecha 29 de enero de 2021, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de octubre de 2018², don Guillermo Félix Castillo Rivadeneyra interpuso demanda de *habeas data* contra don Wilson Sánchez Sánchez, jefe del Departamento de Transportes de la División de Logística de la Policía Nacional del Perú (DIRLOG). En ejercicio de su derecho fundamental de acceso a la información pública solicita, además del pago de costos procesales, que se le proporcione copia fedateada de las Resoluciones Directorales de la DIRLOG, que aprueban los contratos de adjudicación, venta de automóviles de propiedad del Estado que tenían afectado al momento de pasar a la situación de retiro según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Supremo 035-77- IN los tenientes generales de la Policía Nacional del Perú Javier Cuba y Escobedo, Rubén Romero Sánchez, Leonardo Martínez Salas, Javier Suta Valqui, Antonio Vidal Herrera, Víctor Lavado Reyes, Juan Dianderas Ottone, Gilberto Santisteban de la Flor, José Tizo Lindley, Eduardo Jaime Pérez Rocha, Marco Miyashiro Ayashiro, Luis Montoya Villanueva y Jorge Flores Goicochea; y los generales de la Policía Nacional del Perú Jaime Ruiz Villacorta, Wálter Taboada Milla, Luis Ríos y Almeyda, Jaime Febres Carrera, Víctor Aráoz Díaz, Mario Cabanilla Chávarry, Sixto Gutiérrez Vélez, Rafael Rengifo Llanos, Julio Arteta Miranda, Rizal Braganine Aguirre, Hugo Barrios Franco, Ramón Chong Ching, Isidro Toribio Moreno y Javier De Martiny Salas.

¹ Foja 102

² Foja 6



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

Refirió que el 19 de marzo de 2018 solicitó la referida información; que el 26 de marzo de 2018 solo se le hizo entrega de cuatro resoluciones y se le indicó que en sus archivos no tenían más información de 27 oficiales generales de la PNP. Con fecha 28 de setiembre de 2018 reiteró su requerimiento, pero el 15 de octubre de 2018 le volvieron a denegar su pedido, además de manifestarle que, en una nueva búsqueda, no se logró ubicar lo solicitado, lo cual considera contrario al Reglamento de la Ley de Transparencia, pues no se expresa de manera obligatoria los motivos o razones de hecho y la excepción que justifican tal negativa.

Con fecha 9 de enero de 2019, don Wilson Sánchez Sánchez contestó la demanda³ solicitando que sea declarada infundada, pues no se aprecia la alegada vulneración a los derechos del demandante, ya que, ante su solicitud de información de fecha 19 de marzo de 2018, se dispuso la búsqueda correspondiente, y el 26 de marzo de 2018 se le proporcionó cuatro de las 31 resoluciones solicitadas. Además de ello se le manifestó que de la búsqueda realizada en los archivos de la DIRLOG no se logró ubicar la documentación restante. Asimismo, señaló que el recurrente, mediante escrito del 28 de setiembre de 2018, reiteró su pedido de información y requirió una copia certificada de la Constancia de Entrega del 26 de marzo de 2018, la cual se le proporcionó el 15 de octubre de 2018, y se le comunicó que tras la nueva búsqueda realizada no se hallaron las resoluciones pendientes.

De la misma forma, el 9 de enero de 2019⁴, la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior formuló la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Alegó que la pretensión del actor es un imposible jurídico, pues la documentación que requiere no se encuentra en posesión del Ministerio de Interior, ya que, por su antigüedad (35 años), se encuentra en el Archivo General de la Nación.

El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, mediante Resolución 4, del 29 de mayo de 2019⁵, declaró infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, saneado el proceso e infundada la demanda, por considerar, principalmente, que no se advierte afectación alguna a los derechos del recurrente, pues el Ministerio del Interior no cuenta con la información requerida, conforme a las dos búsquedas que se realizaron

³ Foja 35

⁴ Foja 42

⁵ Foja 60



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

en los archivos de la DIRLOG, y que el demandante tampoco acreditó de forma alguna que las resoluciones solicitadas se encuentren en poder de dicha entidad.

La Sala superior revisora, mediante Resolución 5, de fecha 29 de enero de 2021⁶, confirmó el extremo apelado que declaró infundada la demanda. Estimó que la información requerida no se encuentra en posesión del Ministerio del Interior y que, a través del Informe n.º 478-2018- DIVLOG-PNP/DEPTRA-AVC, de fecha 12 de octubre de 2018, se determinó que de las búsquedas realizadas en los archivos de la DIRLOG no se hallaron las resoluciones administrativas que solicitó el actor.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le proporcione copia fedateada de las Resoluciones Directorales de la DIRLOG, que aprobaron los contratos de adjudicación, venta de automóviles de propiedad del Estado que tenían afectado al momento de pasar a la situación de retiro los tenientes generales de la Policía Nacional del Perú Javier Cuba y Escobedo, Rubén Romero Sánchez, Leonardo Martínez Salas, Javier Suta Valqui, Antonio Vidal Herrera, Víctor Lavado Reyes, Juan Dianderas Ottone, Gilberto Santisteban de la Flor, José Tizo Lindley, Eduardo Jaime Pérez Rocha, Marco Miyashiro Ayashiro, Luis Montoya Villanueva y Jorge Flores Goicochea, y los generales de la Policía Nacional del Perú Jaime Ruiz Villacorta, Wálter Taboada Milla, Luis Ríos y Almeyda, Jaime Febres Carrera, Víctor Aráoz Díaz, Mario Cabanilla Chávarry, Sixto Gutiérrez Vélez, Rafael Rengifo Llanos, Julio Arteta Miranda, Rizal Braganine Aguirre, Hugo Barrios Franco, Ramón Chong Ching, Isidro Toribio Moreno y Javier De Martiny Salas.

Cuestión procesal previa

2. Conforme se advierte del documento de fecha 19 de marzo de 2018⁷ y del escrito de 28 de setiembre de 2018⁸ el demandante requirió

⁶ Foja 102

⁷ Foja 2

⁸ Foja 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

previamente por documento de fecha cierta las resoluciones del personal PNP antes mencionado.

3. Siendo ello así, conforme se desprende de los documentos presentados⁹, el recurrente cumplió el requisito especial de procedencia de la demanda contenido en el artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Análisis de la controversia

4. Conforme se aprecia de la Constancia de Entrega del 26 de marzo de 2018¹⁰ y la Constancia de Entrega del 15 de octubre de 2018¹¹, el pedido de información del recurrente fue atendido con la entrega de cuatro resoluciones, denegándose la entrega de las otras 27 resoluciones solicitadas mediante la demanda de *habeas data* del presente proceso, debido a que, luego de efectuadas dos búsquedas en los archivos que custodia, no se lograron ubicar otras resoluciones.
5. Tal respuesta es cuestionada por el recurrente. En su recurso de agravio constitucional, específicamente, considera que

... la información solicitada faltante ha sido generado (sic) con posterioridad a la información parcialmente brindada por lo que no se puede argumentar que no se cuenta con la documentación solicitada, esto es, que en autos está plenamente acreditada que el demandado mediante constancia de entrega del 26MAR2018 me entregó información parcial respecto de documentos generados como Resoluciones Jefaturales del 05JUL2012, 18FEB14, 21JUL2017, los cuales son de fecha posterior a los documentos que faltan por entregarme, quiere decir si me entregó un documento más antiguo (05JUL2012, 18FEB14) como es que se alegue que no tiene un documento reciente del año 2015, 2016 y 2018, más aun si el accionante ha identificado de manera suficiente la información requerida precisando el nombre y grado de los Generales y Tenientes Generales de la PNP a quienes por su rango se les entregó vehículo según Ley.

Asimismo, la resolución cuestionada, no analizó ni dio respuesta respecto a nuestro argumento de que la Policía Nacional del Perú es una institución jerarquizada, que cuenta con la información (base de datos) de todos sus miembros, la fecha en que ingresaron y la fecha en que fueron dados de baja o pasados al retiro, y la fecha de entrega de vehículo que por Ley le

⁹ Fojas 2 y 4

¹⁰ Foja 3

¹¹ Foja 5



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

corresponde por su alta Jerarquía (...) por lo que aplicando las reglas de la lógica y de la máxima experiencia, no resulta razonable sostener que no exista los documentos peticionados al existir una base de datos con las resoluciones expedidas oportunamente (...) ¹².

6. Conforme ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente 01797-2002-HD/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, sino que también se lesiona este derecho cuando se niega su suministro sin que existan razones constitucionalmente válidas para ello o cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.
7. Asimismo, se ha precisado que, en virtud de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la solicitud de información “no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuenten o no tengan la obligación de contar [...]”.
8. En el presente caso, básicamente, la discrepancia del recurrente se basa en la falta de precisión de la respuesta de la parte emplazada respecto a por qué no cuenta con las resoluciones de adjudicación o venta de vehículos de los tenientes generales y generales pasados a retiro mencionados en el fundamento 1 *supra*.
9. Al respecto, es importante recalcar que toda información en custodia del Estado se presume pública, con excepción de aquella que está restringida al haber sido clasificada como secreta, reservada o confidencial, debido a que, por mandato del artículo 2, inciso 5, de la Constitución Política, este tipo de información clasificada se restringe en tanto tutela otros bienes constitucionalmente legítimos como, por ejemplo, la intimidad personal y la seguridad nacional, entre otros.

¹² Fojas 116 y 117



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

10. Es necesario también precisar que no resulta posible exigir a las entidades públicas, a través del requerimiento de información pública, crear información con la que no cuentan, porque el campo de acción del derecho de acceso a la información pública se sustenta en la preexistencia material de la información requerida y no en aquella que aún no ha sido materia de emisión.
11. En este último supuesto es importante aclarar que la respuesta negativa de acceso a la información requerida no se basa, pues, en los criterios que la Constitución ha establecido como legítimos en su artículo 2, inciso 5, sino en la imposibilidad material de entregar aquello que no existe. Sin embargo, tal respuesta debe manifestarse en dichos términos, a fin de que el ciudadano requirente pueda entender de manera clara las razones de la falta de acceso a dicha información.
12. Ahora bien, cabe precisar que, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cada entidad pública debe nombrar un funcionario responsable de hacer entrega de la información en custodia de la entidad, quien, a su vez, cuenta con las facultades para hacer búsquedas solicitando la colaboración de las áreas internas que se encuentren involucradas en el trámite, la emisión, la custodia y el archivo de la información requerida.
13. Del portal web de la Policía Nacional del Perú se advierte que el jefe de la Unidad de Trámite Documentario ha sido designado como el funcionario responsable de entregar información de acceso público, mediante la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional 017-2019-COMGEN/EMG-PNP, del 2 de enero de 2019.
14. Dicho lo anterior y aun cuando es evidente que el pedido de información no fue remitido al funcionario de la PNP encargado de brindar información pública, de autos se aprecia que la parte emplazada ha efectuado dos búsquedas en sus bases de datos de las resoluciones de los tenientes generales y generales pasados a retiro mencionados en el fundamento 1 *supra*, las cuales han resultado infructuosas. Sin embargo, tal respuesta, en la medida en que no ha sido emitida por el funcionario responsable, a consideración de esta Sala del Tribunal Constitucional no puede entenderse como definitiva, pues las funciones del Jefe del Departamento de Transportes de la División de Logística de la Dirección de Administración de la PNP no tienen el mismo alcance respecto de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

funciones de búsqueda que desempeña el funcionario a cargo de entregar la información pública.

15. Con relación a la información solicitada, se aprecia que esta se encuentra vinculada al Decreto Supremo 035-77-IN —vigente al momento de efectuarse los requerimientos previos del 19 de marzo de 2018 y 28 de setiembre de 2018, y de la interposición de la demanda—, que regulaba el procedimiento de venta de vehículos del servicio oficial a los oficiales generales, coroneles o inspectores superiores que pasaban a la situación de cesación definitiva. Específicamente, en su artículo 19, otorgaba a favor de dicho personal de la PNP el derecho de adquirir el vehículo que tenía a su servicio. Sin embargo, tal disposición no generaba en el personal cesante la obligación de compra, pues esta era solo una opción a su discrecionalidad. En tal sentido, cabe la posibilidad de que los 27 tenientes generales y generales mencionados por el recurrente en su demanda, a la fecha de su pase a retiro, no hayan solicitado la compra de los vehículos que tuvieron a cargo cuando se encontraban en servicio y que, por ello, no se hayan emitido las resoluciones solicitadas. Sin embargo, tal situación a la fecha de emisión de la presente sentencia es solo una especulación que solo podrá dilucidar el funcionario responsable de atender el pedido de información de la PNP.
16. Siendo ello así, corresponde estimar la demanda, a efectos de que el emplazado dirija el pedido de información al funcionario responsable de su entrega, para que este, a su vez, proceda con la búsqueda de la información solicitada y que, en caso de que ella no exista, emita la respuesta correspondiente.
17. Sobre los costas y costos procesales, cabe precisar que tal extremo de la demanda debe ser desestimado, dado que por mandato del párrafo segundo del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional “En los procesos de habeas data, el Estado está exento de la condena de costas y costos”.
18. Finalmente, cabe indicar que, si bien el actor ha argumentado en su recurso de agravio constitucional que la parte emplazada le ha facilitado el acceso a las Resoluciones Jefaturales del 2012, 2014 y 2017¹³, sobre la misma materia, cabe precisar que tal acceso no implica que todos los

¹³ Foja 116.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02852-2022-PHD/TC
LIMA
GUILLERMO FÉLIX CASTILLO
RIVADENEYRA

oficiales generales, coroneles o inspectores superiores que pasan a situación de cese definitivo, soliciten obligatoriamente la compra del vehículo que tuvieron a su servicio, dado que, conforme hemos señalado en el fundamento 15 *supra*, tal derecho regulado por el artículo 19 del Decreto Supremo 035-77-IN era solo una opción de compra. Por tal razón, el alegato del recurrente en el sentido de haber accedido a resoluciones jefaturales más recientes no demuestra la existencia de las resoluciones que ha solicitado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse lesionado el derecho de acceso a la información pública.
2. **ORDENAR** al jefe del Departamento de Transportes de la División de Logística de la Dirección de Administración de la PNP que dirija los pedidos de información del recurrente de fechas 19 de marzo de 2018 y 28 de setiembre de 2018 al jefe de la Unidad de Trámite Documentario, para su trámite correspondiente, conforme a lo expuesto en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE MORALES SARAVIA
