



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de setiembre de 2009, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los Magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Francisco Javier Casas Chardon contra la sentencia expedida por la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### a) Demanda

Con fecha 1 de diciembre del 2003, el recurrente interpone demanda de hábeas data contra el Ministro y la Secretaria General del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, con la finalidad de que se le entreguen copias de la sección primera de las declaraciones juradas de los diferentes ministros y viceministros que han desempeñado cargos en dicho sector desde el 29 de julio hasta la fecha.

Alega la parte demandante que la negativa de proporcionar dicha información por parte de los funcionarios demandados constituye una vulneración al derecho de acceso a la información pública, toda vez que si bien los demandados pretenden fundamentar el rechazo a la entrega de la información en el derecho constitucional a la intimidad, reconocido en el artículo 2º, inciso 7, de la Constitución Política, el sustento se encuentra en normas de rango reglamentario, específicamente el artículo 15º del Reglamento de la Ley N.º 27482, que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas.

Manifiesta el accionante que solo pueden establecerse límites –razonables y proporcionales a los fines constitucionalmente legítimos perseguidos– a los derechos fundamentales mediante una ley formal. En esa lógica –sostiene– no se evidencia la existencia de un límite de tal naturaleza en el artículo 4º de la Ley N.º 27482, –esta menciona que las declaraciones juradas se registran y archivan con carácter de instrumento público–, dado que dicho límite, al interior del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se encontraría en la Directiva N.º 174-2002-CG, que señala que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

sección primera de las declaraciones juradas llevará el sello de confidencial.

Por otra parte, aduce que la entrega de la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas no constituye como alegan las autoridades demandadas, una vulneración al derecho a la intimidad de las personas cuya información se requiere, toda vez que, por ejemplo, el Ministerio del Interior ha cumplido con entregar dicha información.

#### **b) Contestación de la demanda**

El Procurador Público a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones contesta la demanda y contradiciéndola solicita que la misma sea declarada infundada, señalando que la primera sección de las declaraciones juradas tiene carácter confidencial y es remitida a la Contraloría General de la República, por lo que en atención a lo dispuesto en el artículo 5º, inciso 7, de la Constitución, dicha información solo puede ser utilizada por los órganos de control institucional o previo requerimiento judicial.

#### **c) Sentencia de primera instancia**

Con fecha 10 de junio del 2005, el Décimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima declara infundada la demanda al considerar que la información requerida se encuentra dentro de los alcances de las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública consagrados en el artículo 15B, incisos 5 y 6, de la Ley N.º 27806, que consagran como excepciones las informaciones referidas a datos personales cuya publicidad constituya una invasión a la intimidad personal y familiar, así como aquellas consagradas expresamente por la Constitución o una Ley, que sería precisamente la antes mencionada.

#### **d) Sentencia de segunda instancia**

La recurrida confirma la demanda al considerar que, si bien la Ley N.º 27482 no realizó ninguna distinción respecto a las secciones de las declaraciones juradas a efectos de su publicación produciéndose dicha distinción en una norma reglamentaria, dicha disposición reglamentaria que contempla la diferenciación no resulta arbitraria ni contraviene el derecho constitucional de acceso a la información pública y los artículos 40º y 41º de la Constitución, sino que resulta una restricción proporcional de tal derecho en defensa de otros derechos fundamentales, tales como el derecho de intimidad –el mismo que comprendería el derecho de toda persona a mantener reserva de sus ganancias y logros personales, no pudiéndose exigir su divulgación sin que medie



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

autorización del titular– y el derecho a la integridad personal –dado que la exposición pública del detalle patrimonial de las personas atenta contra su seguridad personal–.

**e) Recurso de agravio constitucional**

Con fecha 25 de junio del 2007, el recurrente interpone recurso de agravio constitucional señalando que el ámbito del derecho a la intimidad se reduce para el caso de funcionarios públicos. En esa dirección entiende que el artículo 40º de la Constitución establece una injerencia legítima en el ámbito de la intimidad de los funcionarios públicos a los que se refiere la Ley N.º 27482.

Con fecha 16 de octubre del 2007, la parte demandante remite un escrito mediante el cual da cuenta, mediante la presentación de la documentación correspondiente, de que había solicitado la misma información que motiva el presente proceso constitucional a otras entidades públicas (Ministerios de Agricultura; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Relaciones Exteriores; Salud, Producción e Interior) y que éstas habían cumplido con entregar íntegramente la información requerida, lo que confirmaría que las restricciones contenidas en el Decreto Supremo N.º 080-2001-PCM resultaba excesivas e irrazonables.

**f) Amicus curiae del Open Society Justice Initiative**

Con fecha 21 de noviembre del 2007, el *Open Society Justice Initiative* remite al Tribunal Constitucional sus comentarios respecto del presente caso, con la finalidad de proporcionar un panorama de la legislación y jurisprudencia internacionales y comparada respecto a la publicidad de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

En ese contexto, señala que:

“El principal objetivo de los sistemas de difusión de carácter patrimonial (uno de ellos comprendería la presentación de rentas, activos y pasivos por parte de los funcionarios públicos) es combatir la corrupción”.

Sobre la base de dicha afirmación, se sostiene que en vista de la importancia de la lucha contra la corrupción, la publicidad de las declaraciones patrimoniales tiene un valor extraordinario, incluso mayor que los intereses vinculados a la privacidad individual. Esta consideración permite sostener que el interés público en la difusión de la información prevalece sobre los intereses privados, entendidos aquellos intereses sociales como la capacidad de los organismos encargados de velar por la observancia de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

la ley, la prevención de los conflictos de intereses que entrañen conductas corruptas y, consecuentemente, la confianza en el Gobierno. En esa dirección, resalta que el Tribunal Constitucional de Chile ha sostenido que “(...) el acceso público irrestricto a las declaraciones de bienes es compatible con la protección a la privacidad que otorga la Constitución, ello [es] así siempre que el acceso a las declaraciones por parte de terceros contribuya a la consecución de los propósitos perseguidos por la ley”.

Lo expuesto demostraría que existe una tendencia en América Latina ser más transparentes respecto de la obligación de rendir cuentas; tendencia que se hace extensiva a los Estados Unidos. Por otra parte. El documento presentado extrae consideraciones más contundentes cuando afirma:

“Leyes de declaración de bienes tan minuciosas como las aprobadas por el gobierno federal de los Estados Unidos (*que incluye información sobre los cónyuges e hijos dependientes, siendo esta información pública*) pueden parecer invasivas, pero es precisamente porque son invasivas que tienen la capacidad de desalentar la corrupción y los conflictos de intereses, así como de cimentar la confianza del público en su gobierno. O bien, tal como lo sostuvo un tribunal: ‘En la medida en que la normativa fuese menos exigente, disminuiría también su eficacia en la consecución de los objetivos del legislador’”.

En ese sentido, considera que la rendición de cuentas mediante la presentación de declaraciones de los funcionarios, para alcanzar los fines de prevención de la corrupción y generación de mayor confianza en el Gobierno, requiere de publicidad; por lo que estima que el sistema de difusión de información patrimonial de Perú “(...) maximizará su aporte hacia la consecución de estos objetivos si se exige que las declaraciones de bienes **se hagan públicas en su integridad –con la posible excepción de determinada información sensible en términos de seguridad–** y si su contenido es significativo” (el subrayado es nuestro).

### FUNDAMENTOS

#### Precisión de la pretensión

1. Sin perjuicio de realizar una valoración relativa a los mecanismos a través de los cuales puedan establecerse límites al ejercicio de derechos fundamentales tales como el derecho a la libertad de acceso a la información pública, resulta esencial precisar la pretensión por lo que debemos responder la siguiente interrogante: ¿qué información



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

contiene la sección primera de la declaración jurada de funcionarios públicos tales como ministros y viceministros?

2. Al respecto, el anexo del Decreto Supremo N.º 047-2004-PCM, que modificó el Formato Único de Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas, el mismo que fuera publicado el 24 de junio del 2004; señala que la sección primera de dicha declaración jurada (la cual ha sido calificada como información reservada) contiene la información siguiente:

*Datos generales del declarante*, por ejemplo, el número del Documento Nacional de Identidad, estado civil, dirección y RUC.

- *Datos del (la) cónyuge*, esto es, su número del Documento Nacional de Identidad.
- *Ingresos* (tanto en el sector público como en el sector privado): remuneración bruta mensual (quinta categoría), remuneración bruta mensual por ejercicio individual (cuarta categoría) y otros ingresos mensuales (como bienes arrendados, dietas, entre otros).
- *Bienes inmuebles del declarante y de la sociedad de gananciales*: tipo de bien, dirección, número de ficha en Registros Públicos y valor del autoavalúo de cada uno de los bienes.
- *Bienes muebles del declarante y de la sociedad de gananciales*: marca, modelo, año, placa, características y valor de los vehículos y otros bienes, acerca de los que se requiere información sobre sus características.
- *Ahorros, colocaciones, depósitos e inversiones en el sistema financiero del declarante y sociedad de gananciales*: información sobre la entidad financiera, el instrumento financiero y el valor de cada uno.
- *Otros bienes e ingresos del declarante y sociedad de gananciales*: detalle de los ingresos (del sector público o privado) y bienes.
- *Acreencias y obligaciones a su cargo*, rubro: detalle de la acreencia u obligación, es decir, tipo de deuda y monto.

3. Ahora bien, con la finalidad de contrastar la información contenida en las secciones primera y segunda de las declaraciones juradas, cabría preguntarnos, entonces, por la información que contiene la segunda sección, a efectos de determinar cuál es la particularidad que ostenta para que sí pueda ser calificada como información pública.

4. Así las cosas, puede advertirse que la sección segunda de las declaraciones juradas de ingresos y de bienes y rentas contiene información del valor total de los ingresos mensuales, bienes y otros; es decir, condensa la información que aparece detallada en la sección primera y que ha sido calificada por los funcionarios demandados,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

siguiendo lo dispuesto en el artículo 15º del Decreto Supremo N.º 080-2001-PCM, como reservada o confidencial.

***Las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el principio de legalidad***

5. Por otra parte, conviene recordar que en anterior oportunidad, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de una pretensión sustancialmente idéntica presentada por el demandante contra el Ministerio de Defensa en la sentencia recaída en el Expediente N.º 09944-2005-PHD/TC.
6. En dicha oportunidad, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda, al considerar que la publicación de la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas constituiría una invasión a la intimidad personal y familiar.
7. Sin perjuicio de dicha consideración, la lectura conjunta de los fundamentos jurídicos 5 y 6 de dicha sentencia pudieran dar a entrever que este Colegiado validó que, vía una norma reglamentaria, se establezca una diferenciación de las secciones de las declaraciones juradas, lo que trajo como consecuencia la exclusión de la publicidad de una de dichas secciones.
8. Ahora, un primer punto consiste en determinar si resulta necesario que el límite al ejercicio de un derecho fundamental se encuentre reconocido en una norma con rango de ley. Y es que, así como la trasgresión al principio de legalidad supone en el ámbito penal una afectación al derecho a la libertad personal generalmente; en el ámbito tributario, una afectación al derecho a la propiedad privada; en el ámbito de la normativa que regula la transparencia en la gestión estatal puede suponer una afectación al derecho de acceso a la información pública.
9. No obstante ello, resulta aceptable alegar en el presente caso la distinción existente entre el principio de legalidad y el principio de tipicidad. Así pues, cuando el Tribunal Constitucional desarrolló dicha distinción en materia sancionatoria, mencionó lo siguiente:

“El *principio de legalidad* en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Caso de la Legislación Antiterrorista, Exp. N.º 010-2002-AI/TC), el principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*); que la ley sea anterior al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

(...)

Sin embargo, *no* debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El *primero*, garantizado por el artículo 2.24 d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El *segundo*, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo reputado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos” (STC N.º 1182-2005-PA/TC, Fundamentos Jurídicos 14 y 15).

10. A juicio de este Colegiado, de ser aplicable la distinción entre los principios antes mencionados en lo relativo a la regulación de las excepciones al ejercicio de los derechos fundamentales, debe resaltarse que lo dispuesto en el reglamento constituye únicamente un desarrollo de lo dispuesto en la norma con rango legal y que de la redacción de esta última debe desprenderse directamente la limitación contenida en el reglamento; sin que sea necesaria una interpretación extensiva –proscrita para el caso de las restricciones de los derechos fundamentales– de la norma legal. Caso contrario, la conclusión será que se ha trasgredido el principio de legalidad, resultando, en principio, dicha negativa de acceso a la información inconstitucional.
11. En esa dirección, cabe preguntarse si necesariamente toda restricción al ejercicio de un derecho fundamental debe encontrarse expresamente estipulada en una norma con rango de ley. Dicha interrogante trata de plantear el supuesto en el que una norma con rango legal que desarrolle el contenido de un derecho fundamental y, consecuentemente, regule su ejercicio, no contemple la existencia de ningún límite a éste –entiéndase, al ejercicio del derecho constitucional–, por lo que en un caso concreto, el admitir el ejercicio irrestricto del derecho pueda implicar la afectación de otro de igual jerarquía (abuso del derecho proscrito en el artículo 103º de la Constitución) y ello pueda terminar siendo atentatorio de otro derecho fundamental.
12. Aquí, como resulta evidente, no puede alegarse la afectación del principio de legalidad en desmedro de un derecho fundamental. Así pues, en tanto que el artículo 51º de la Constitución consagra los principios de supremacía constitucional y fuerza normativa, en ningún supuesto –incluso en aquellos en los que una norma desarrolle los alcances de los derechos fundamentales– puede admitirse que una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

norma, por comisión u omisión, transgreda los derechos constitucionales u otras disposiciones constitucionales.

13. En el presente caso, cabe recordar que el artículo 15º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública consagra como excepciones al ejercicio de dicho derecho constitucional, entre otras, las siguientes:

**“Artículo 15º.- Excepciones al ejercicio del derecho**

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la siguiente:

(...)

- c) La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil.

(...)

- h) La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar (...)

- i) Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución, o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Los casos establecidos en el presente artículo son los únicos en los que se pueden limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. No se puede establecer por norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente ley”.

14. Precisamente atendiendo a dicho artículo es que la parte demandada argumenta que el principio de legalidad se cumple en las excepciones antes señaladas pero no en las normas reglamentarias, de forma tal que incluso el sustento de la renuncia a entregar la información comprendida en la sección primera de las declaraciones juradas solicitadas se encontraría en el derecho fundamental a la intimidad.

15. Lo expuesto, nos conduce entonces a determinar, independientemente de si la norma que clasifica como información reservada la sección primera de las declaraciones juradas tiene rango legal o reglamentario, si es que la información comprendida en la sección primera de la declaración jurada forma parte, en efecto, del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad; y si, de ser el caso, resulta proporcional la difusión de dicha información en procura de la realización de otros fines constitucionalmente legítimos, como lo son la transparencia en la gestión pública y el propio derecho de acceso a la información.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

***La información contenida en la sección primera de las declaraciones de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos***

16. Una de las informaciones contenidas en la sección primera de las declaraciones juradas lo constituyen aquellas relativas a los ahorros, colocaciones, depósitos e inversiones en el sistema financiero tanto del declarante como de la sociedad de gananciales. Conforme puede advertirse, dicha información guarda una vinculación con el derecho al secreto bancario.
17. Con relación al derecho constitucional al secreto bancario, este Tribunal ha precisado los alcances de la protección constitucional del mismo, cuando señaló que:

“(…) El Tribunal Constitucional ha de precisar que la protección constitucional que se dispensa con el secreto bancario busca asegurar la reserva o confidencialidad –términos ambos que aquí se utilizan como sinónimos- de una esfera de la vida privada de los individuos o de las personas jurídicas de derecho privado. En concreto, la necesaria confidencialidad de las operaciones bancarias de cualquiera de los sujetos descritos que pudieran realizar con cualquier ente, público o privado, perteneciente al sistema bancario o financiero”.

18. En la misma dirección, se ha pronunciado sobre la finalidad de tutelar constitucionalmente el derecho al secreto bancario, en el sentido que no solamente pretende tutelar un aspecto del derecho a la intimidad, sino que pretende, incluso, tutelar la seguridad e integridad personal, ello atendiendo a los altos índices de criminalidad organizada en nuestro país. En efecto, en anterior jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

“Así pues, mediante el secreto bancario y la reserva tributaria, se busca preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos, en sociedades donde las cifras pueden configurar, de algún modo, una especie de “biografía económica” del individuo, perfilándolo y poniendo en riesgo no sólo su derecho a la intimidad en sí mismo configurado, sino también otros bienes de igual trascendencia, como su seguridad o su integridad” SSTC N.ºs 0004-2004-PI/TC, 0011-2004-PI/TC, 0012-2004-PI/TC, 0013-2004-PI/TC, 0014-2004-PI/TC, 0015-2004-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico N.º 35).

19. Vale preguntarse, entonces, si el colocar el tipo de instrumento financiero, la entidad financiera en la que se encuentra y el valor de cada uno de ellos forma parte integrante o no del derecho al secreto bancario. En síntesis, determinar si el contar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

con un instrumento financiero constituye una “operación bancaria” protegida mediante el secreto bancario, o si este derecho fundamental tutela solamente las operaciones realizadas con aquel instrumento financiero. En la medida que las limitaciones a los derechos fundamentales deben ser interpretadas de forma restrictiva y que la opción a elegir tendrá consecuencias en el derecho de acceso a la información pública, este Colegiado estima que el derecho constitucional al secreto bancario tutelaría únicamente aquellas operaciones bancarias realizadas, precisamente, con los instrumentos financieros que deberán ser mencionados en la sección primera de las declaraciones juradas, mas no protege los datos del instrumento financiero en sí.

20. Con relación a la información detallada de los bienes muebles e inmuebles de los funcionarios y servidores públicos, este Colegiado considera que, en tanto estos bienes pueden ser registrados y consecuentemente, dicha información goza de publicidad registral y puede ser obtenida mediante dichos mecanismos; la disposición al público de dicho extremo de la sección primera de las declaraciones juradas tampoco constituye una lesión al derecho fundamental a la intimidad personal.
21. Situación similar se produce respecto de los ingresos y bienes provenientes del sector público que deberá declarar el funcionario o servidor público, ya que dicha información debe ser de posible acceso a través de los portales de transparencia de la entidad responsable, información que deberá ser completa y actualizada. Así pues, este Colegiado considera que en lo relativo a la difusión de todos aquellos bienes e ingresos provenientes del sector público, no se afectaría el derecho constitucional a la intimidad personal.
22. Por lo tanto, este Tribunal estima que la intervención en el derecho a la intimidad personal se produciría respecto a las informaciones de los bienes e ingresos provenientes del sector privado y aquellos bienes muebles no registrables; en tanto que no nos encontraríamos ante informaciones a las cuales puede accederse mediante otras bases de datos públicas, como ocurriría con la información sobre bienes muebles e inmuebles que obre en registros públicos.
23. En esa misma línea, puede sostenerse que las informaciones relativas a los ahorros, colocaciones, depósitos e inversiones en el sistema financiero del declarante y sociedad de gananciales, si bien no encuentra respaldo en el derecho constitucional al secreto bancario, sí lo encontraría en el derecho a la intimidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

24. Atendiendo, entonces, a los dos fundamentos anteriores, debe concluirse que la información relativa a los ingresos provenientes del sector privado y a los instrumentos financieros de las personas que han ostentado calidad de funcionarios o servidores públicos se encontraría protegidas por el derecho constitucional a la vida privada, por lo que deberá establecerse si su difusión o publicidad (entendida como disposición a cualquier persona interesada) resulta una restricción proporcional al derecho a la privacidad en procura de alcanzar fines constitucionalmente legítimos como la transparencia de la gestión pública, la lucha contra la corrupción y el derecho de acceso a la información pública.

***Acceso a la información pública y lucha contra la corrupción***

25. Del informe presentado en calidad de *amicus curiae* por el *Open Society Justice Initiative*, se advierte que una de las finalidades principales de la difusión de la mayor cantidad posible de información contenida en las declaraciones juradas de los funcionarios y servidores públicos, es la lucha contra la corrupción.
26. Respecto a este punto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional, en anterior jurisprudencia ha considerado que la lucha contra la corrupción constituye un mandato constitucional. Así lo señaló, por ejemplo, en la Resolución de fecha 23 de abril del 2007, recaída en el Expediente N.º 0006-2006-PCC/TC: “(...) la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39º y 41º de la Constitución.”
27. Posteriormente, en las SSTC N.ºs 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (Acumulados), la lucha o proscripción de la corrupción fue consagrada como principio constitucional, en cuya labor de defensa el Tribunal Constitucional ha adoptado un rol activo. Por ello, menciona lo siguiente:

“El proceso de lucha contra cualquier forma de corrupción –tanto aquéllas vinculada al aparato estatal como las que coexisten en el ámbito de la sociedad civil– obliga a los clásicos poderes del Estado, a los cuales se suma el Tribunal Constitucional en el cumplimiento del deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa, [a] tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello un directo atentado contra el Estado social y democrático de Derecho, así como contra el desarrollo integral del país” (Fundamento Jurídico 55).

28. En ese sentido, este Colegiado reconoce que uno de los mecanismos más efectivos de prevención de la lucha contra la corrupción es la publicación periódica, detallada



EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

y completa de los ingresos y rentas de los funcionarios y servidores públicos, ya que, al estar disponible dicha información, los incentivos para malversar los fondos públicos disminuirían considerablemente ante la amenaza de ser descubierto; ya no solamente por las autoridades gubernamentales encargadas de procesar, almacenar y fiscalizar dicha información, o por las autoridades jurisdiccionales correspondientes; sino por cualquier persona interesada en obtener dicha información.

29. Ahora bien, en el presente caso no se encuentra en discusión la necesidad de difundir periódicamente dicha información de los funcionarios públicos, o si esta esté disponible a cualquier persona interesada. El objetivo es determinar si es posible publicar *al detalle* la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas, esto es, si resulta razonable y proporcional para la consecución de los fines de transparencia y lucha contra la corrupción el publicar o almacenar en bases de datos públicas la información detallada de los bienes e ingresos de los funcionarios públicos, información que, en parte, se hace extensible al cónyuge de estos.
30. Sobre este punto, hemos indicado cuáles informaciones comprendidas en la sección primera de las declaraciones juradas pueden ser válidamente difundidas, atendiendo a que dicha información puede ser obtenida mediante la sistematización de otras bases de datos administradas por entidades públicas; y cuáles sí forman parte del derecho a la vida privada. Es sobre este segundo extremo que consideramos pertinente efectuar un análisis en función del test de proporcionalidad.

#### ***La aplicación del test de proporcionalidad al caso de autos***

31. En reiterada jurisprudencia, este Colegiado ha sostenido que los elementos que conforman el principio de proporcionalidad son: a) adecuación o idoneidad; b) necesidad, y c) proporcionalidad en sentido estricto; a lo que le antecede la identificación de un fin constitucionalmente legítimo en la medida adoptada.
32. Respecto al fin constitucionalmente legítimo, este ya ha sido identificado y abordado en la presente sentencia, siendo estos fines la lucha contra la corrupción al interior del aparato estatal, la transparencia en la gestión de la Administración Pública y la vigencia del derecho de acceso a la información pública.
33. *Subprincipio de idoneidad.*- Como ya se ha mencionado en el fundamento jurídico 29 de la presente sentencia, este Colegiado estima que el conferir carácter público a toda la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

bienes y rentas, constituiría una medida idónea para el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la prevención contra este fenómeno que socava la legitimidad de las instituciones democráticas, así como para promover un mayor grado de optimización de la realización del derecho de acceso a la información.

34. *Subprincipio de necesidad.*- Si bien es cierto que la medida resulta idónea para alcanzar los fines antes mencionados, cabe determinar si no existen otros mecanismos menos restrictivos del derecho a la intimidad y privacidad<sup>1</sup>. Respecto a este punto, es conveniente recordar que si bien dicha información ha sido calificada como confidencial o reservada, esta debe ser remitida a la Contraloría General de la República, entidad que según lo dispuesto por el artículo 16º de la Ley N.º 27785 es:

“(…) el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social”.

Dicha disposición debe ser interpretada sistemáticamente con el artículo 6º de la referida Ley, que concibe al control gubernamental de la siguiente manera:

**“Artículo 6º.- Concepto**

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”.

<sup>1</sup> Respecto al contenido del derecho a la vida privada, el Tribunal Constitucional le ha otorgado un sentido positivo sosteniendo que:

“Por ende, se le considera que está constituida por los datos, hechos o situaciones desconocidos para la comunidad que, siendo verídicos, están reservados al conocimiento del sujeto mismo y de un grupo reducido de personas, y cuya divulgación o conocimiento por otros trae aparejado algún daño”. (STC N.º 6712-2005-PHC/TC, Fundamento Jurídico 38).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

En ese sentido, podría concluirse que, si lo que se pretende es prevenir la corrupción al interior de la Administración Pública y de cualquier otra entidad que administre recursos del Estado mediante la remisión de dicha información a una entidad encargada de ejercer, precisamente, el control de la transparencia en la gestión pública; dichos fines constitucionalmente legítimos se encontrarían protegidos y, en consecuencia, no resultaría necesaria la difusión detallada de la sección primera de las declaraciones juradas en tanto que en la segunda sección se encontraría la información en términos globales, por lo que la ciudadanía podría advertir la existencia de alguna irregularidad o indicio de malversación de recursos públicos.

No obstante ello, la interpretación del párrafo anterior importaría una limitación por parte de la sociedad civil de coadyuvar con el Estado en las funciones de fiscalización y control del uso de los recursos públicos y la transparencia de la gestión estatal y, en esa medida, se promovería el cumplimiento y la defensa del principio constitucional de proscripción (lo que supone también una labor de prevención), atendiendo a lo dispuesto en el artículo 38º de la Constitución, que señala:

**“Artículo 38º**

Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”;

en la medida en que esta información no podrá ser obtenida por los particulares, ya que se conservará en poder de las entidades públicas correspondientes.

Es necesario agregar que la información solicitada está referida a personas que han ostentado cargos públicos y que existe un alto interés público en conocer la mayor cantidad de información respecto de tales personas, más aún dados los altos índices de corrupción que aún existen en nuestro país y la lucha frontal contra dicho flagelo que deben realizar tanto el Estado como la sociedad civil. Sin embargo, el otorgar publicidad e información tan detallada de los funcionarios públicos y de sus cónyuges constituye una pretensión que se distanciaría del interés público para pasar al ámbito de la mera curiosidad, la misma que no encuentra en modo alguno respaldo constitucional<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ciertamente, en la STC N.º 6712-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional mencionó:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

35. Dado que, a juicio de este Tribunal, la difusión de parte de la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos no cumple con el *subprincipio de necesidad*, no cabe hacer un análisis del *subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto*; por lo que la demanda debe ser desestimada en este extremo.
36. Sin perjuicio de lo expuesto en los fundamentos en los que se desarrolló la aplicación del test de proporcionalidad, este Colegiado no puede desconocer el hecho de que otro de los fundamentos para denegar la entrega irrestricta de la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas lo constituye el alto grado de criminalidad existente en nuestro país. En efecto, de acuerdo al Anuario Estadístico Policial del 2006<sup>3</sup>, en dicho año se presentaron 153.055 denuncias por la comisión de delitos en el ámbito nacional, de las cuales 105.905 corresponden a delitos contra el patrimonio en sus distintos tipos penales. Estos datos constituyen un indicio razonable del grave riesgo para la integridad, seguridad y propiedad de los funcionarios y servidores públicos que supone el colocar a disposición de cualquier persona información detallada de los ingresos, bienes y rentas de personas, más aún si –como ocurre en el caso de los ministros y viceministros– dichas personas dejarán el cargo y tendrán que asumir la defensa de su integridad y propiedad privada por cuenta propia.
37. Por ello, consideramos que el ejercicio de una función o servicio público no puede implicar, en modo alguno, la eliminación de sus derechos constitucionales a la intimidad y a la vida privada, más aún si la difusión de determinada información puede implicar una eventual amenaza o daño a otros derechos fundamentales como la integridad personal y la propiedad privada de las personas cuya difusión de información se pretende.

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

“No debe confundirse interés del público con mera curiosidad. Es deleznable argumentar que cuando muchas personas quieren saber de algo, se está ante la existencia de un interés del público, si con tal conocimiento tan solo se persigue justificar un malsano fisgoneo. Este Colegiado ha reconocido la importancia del derecho a la información, pero en estrecha vinculación con su rol democrático, cosa inexistente cuando se está ante un acto de curiosidad.”

<sup>3</sup> [http://www.pnp.gob.pe/estadistica\\_policial/anuario/anuario2006/anuario2006.pdf](http://www.pnp.gob.pe/estadistica_policial/anuario/anuario2006/anuario2006.pdf)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04407-2007-PHD/TC  
LIMA  
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda.
2. **ORDENAR** la entrega de la información comprendida en la sección primera de la declaración jurada de bienes y rentas e ingresos relativa a todos aquellos ingresos provenientes del sector público y los bienes (muebles e inmuebles) registrales de los ministros y viceministros del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que se han desempeñado en el cargo desde la fecha de la solicitud de información hasta la fecha de expedición de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO**  
**BEAUMONT CALLIRGOS**  
**ETO CRUZ**

**Lo que certifico:**

**Dr. Ernesto Figueroa Bernardini**  
Secretario Relator