



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 160/2025

EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de julio de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Edgard Alberto Guzmán Dongo contra la Resolución 03, de fecha 22 de abril de 2021 ⁽¹⁾, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas data* de autos

ANTECEDENTES

Con fecha 13 de febrero de 2019, don Edgard Alberto Guzmán Dongo interpone demanda de *habeas data* ⁽²⁾ contra la Presidencia del Tribunal Constitucional, solicitando la tutela de su derecho de acceso a la información pública. Solicita que se le entregue, con respecto a su Expediente ya resuelto Nro. 05530-2013-PA/TC, la información siguiente:

- a) La ponencia del exmagistrado Óscar Urviola Hani que hizo sobre su caso.
- b) Los informes (estudios) que los magistrados tuvieron que hacer sobre su caso.
- c) El o los informes que hicieron los asesores jurídicos.
- d) El informe que da cuenta de la o las razones por la que su expediente fue derivado al Pleno y que sea el exmagistrado Óscar Urviola Hani el ponente.
- e) Toda la información contenida en el cuadernillo amarillo (o azul).
- f) El cuaderno de registro del archivo, que corrobora que toda esa información ha sido debidamente almacenada.

¹ Foja 83.

² Foja 6.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Sostiene que requirió, previamente ⁽³⁾, la referida información, sin obtener respuesta.

Mediante Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2019 ⁽⁴⁾, el Segundo Juzgado Constitucional de Lima declara improcedente la demanda, por considerar que el demandante solicita información de la cual no hay certeza de su existencia previa; que se trata de información de objetiva y controversial, complejidad para cuya exigibilidad sería necesario abrir causa a prueba; y que el proceso de *habeas data*, en tanto proceso constitucional, carece de estación probatoria.

La-Sala superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 22 de abril de 2021 ⁽⁵⁾, confirma la apelada, por estimar que lo requerido es impreciso, amplio, genérico, sin mayor especificación para hacer posible su atención, toda vez que no permite individualizar la información que se requiere. En cuanto a la entrega de los informes (estudios) que hicieron los magistrados de la causa, aduce que dichos magistrados no emiten estudios o informes, que son propios de los abogados de la defensa, sino que emiten votos o ponencias, los que, cumplidos los requisitos de ley, forman parte de la decisión final. Sostiene que el *habeas data* no es aplicable a la pretensión postulada, máxime cuando los votos o ponencias son publicadas.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se le proporcione copia de la siguiente documentación que obra en el Expediente 05530-2013-PA/TC, ya resuelto: a) la ponencia del exmagistrado Óscar Urviola Hani que hizo sobre su caso; b) los informes (estudios) que los magistrados tuvieron que hacer sobre su caso; c) el o los informes que hicieron los asesores jurídicos; d) el informe que da cuenta de la o las razones por la que su expediente es derivado al Pleno y que sea el exmagistrado Óscar Urviola Hani el ponente; e) toda la información contenida en el cuadernillo amarillo (o azul); y, f) el cuaderno de registro del archivo que corrobora que toda esa información ha sido debidamente almacenada.

³ Foja 3.

⁴ Foja 16.

⁵ Foja 55.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

2. Del *iter* procesal de autos, se advierte que la demanda fue objeto de un doble rechazo liminar, tanto por el juzgado de primera instancia, como por la sala revisora, razón por la cual correspondería que, en aplicación del artículo 116 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se disponga la nulidad de lo resuelto por las instancias anteriores, a los efectos de que se admita a trámite la demanda.
3. Sin embargo, el Pleno del Tribunal Constitucional considera que no es necesario hacer ejercicio de dicha potestad, porque la presente controversia es seguida contra esta institución, motivo por el cual, en función de los principios de celeridad y economía procesal, se torna oportuno resolver el fondo del asunto, y superar así el efecto de la figura del doble rechazo liminar.

Cuestión previa

4. Es necesario advertir que los procesos constitucionales interpuestos contra este Tribunal, los cuales, en el transcurso de su *iter* procesal, pueden llegar a esta misma sede constitucional, deben de continuar su trámite con normalidad, en tanto los agravios cuestionados no devengan de un acto lesivo concreto de parte de alguno de los magistrados de este Pleno, de forma tal que pueda afectar al derecho a la *imparcialidad subjetiva* ⁽⁶⁾ del juez como parte del debido proceso.
5. Esto encuentra su sustento en el artículo 202 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

Artículo 202.- Atribuciones del Tribunal Constitucional

Corresponde al Tribunal Constitucional:

(...)

2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.

(Énfasis agregado).

6. Asimismo, el Nuevo Código Procesal Constitucional, en su Título VII, reconoce lo siguiente:

Artículo 117.- Las decisiones jurisdiccionales de las salas

El Tribunal Constitucional conoce, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de los procesos de habeas

⁶ Sentencia 01132-2019-PHC/TC, fundamento 11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

corpus, amparo, habeas data y de cumplimiento, mediante dos salas integradas por tres magistrados cada una. La sentencia requiere de tres votos conformes.

En caso de no reunirse el número de votos requeridos, cuando ocurra alguna de las causas de vacancia que enumera el artículo 16 de la ley 28301, cuando alguno de sus miembros esté impedido o para dirimir la discordia se llama a los magistrados de la sala, en orden de antigüedad, empezando del menos antiguo al más antiguo y, en último caso, al presidente del Tribunal Constitucional. En tales supuestos, el llamado puede usar la grabación de la audiencia realizada o citar a las partes para un nuevo informe.

(Énfasis agregado).

7. Conviene entonces dejar sentados los siguientes criterios sobre la procedencia de procesos constitucionales contra el Tribunal Constitucional:
 - a) No será procedente demanda alguna que pretenda impugnar las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional ⁽⁷⁾.
 - b) No será procedente proceso competencial alguno contra el Tribunal Constitucional ⁽⁸⁾.
8. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal cumplió con convocar a audiencia pública del presente caso con fecha 27 de mayo del 2025, a la cual no concurrió ninguna de las partes, razón por la cual se debe proceder con el pronunciamiento correspondiente.

Respecto de la facultad interpretativa del Tribunal Constitucional

9. Este Tribunal Constitucional ya ha acogido con anterioridad la existencia de un canon interpretativo o bloque de constitucionalidad, al que se entiende como un grupo de normas caracterizadas por complementar los preceptos constitucionales en todo su contenido, ya sea por los fines, estructura, organización, o funcionamiento de sus entidades y funcionarios, junto con sus derechos y deberes correspondientes ⁽⁹⁾. Esta concepción trae a

⁷ Conforme al carácter inimpugnable de las sentencias del Tribunal Constitucional establecido en el artículo 121 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

⁸ Conforme al artículo 3 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que reconoce la atribución exclusiva, y la no contienda de competencia contra el Tribunal sobre asuntos que le son propios, de acuerdo con la Constitución.

⁹ Sentencia 00013-2003-CC/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

colación la idea, resaltada por Hakansson Nieto ⁽¹⁰⁾, de un derecho constitucional que acepta múltiples fuentes, y no solo a la Constitución Política, como si de un manual o reglamento taxativo se tratase.

10. Así también, conforme lo ha dicho el Tribunal Constitucional en la Sentencia 03330-2004-AA/TC, forman parte de este bloque las leyes de desarrollo constitucional, sobre las que se ha sostenido que:

4. Relacionando y armonizando la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional, se puede entender como bloque de constitucionalidad todo el conjunto de disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para apreciar los vicios de constitucionalidad de una ley sujeta a su control.

Como ya lo ha venido señalando este Colegiado, en el fundamento 10 de la Sentencia del Expediente 002-2005-PI/TC, Caso Miguel Ángel Mufarech y más de cinco mil ciudadanos:

"El Tribunal Constitucional debe analizar la presente demanda a partir de un canon interpretativo integrado por las normas de la Constitución, y en tanto desarrollan su contenido, diversos tipos de normas".

11. No obstante, este Tribunal reitera su rol constitucionalmente otorgado de Supremo Intérprete y Órgano de Control de la Constitucionalidad, por lo que tiene también potestad interpretativa sobre la norma, a efectos de mantener la armonía entre el sistema jurídico y la Constitución Política.
12. En el presente caso se alega la vulneración del derecho al acceso a la información pública, cuyo asidero constitucional se encuentra ubicado en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política, a su vez que sus alcances, límites y desarrollos adicionales se encuentra establecidos en la Ley 27806, denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
13. Si bien esta ley es una que expresamente desarrolla y regula lo relativo al derecho al acceso a la información, es este Tribunal Constitucional quien tiene la potestad de identificar límites, sobre la base de la interpretación de la norma que los establece, pues, aunque esta misma asiente excepciones expresas, ello no implica que puedan existir otras formas de ejercicio de ese derecho que sean

¹⁰ Hakansson Nieto, C. (2024). *Curso de derecho constitucional* (4ta. ed.). Lima: Palestra Editores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

contrarias al Estado constitucional, pues eso perpetuaría un ejercicio ilimitado del mismo.

La función de la administración pública y la función jurisdiccional

14. El Tribunal ha establecido en la Sentencia 00023-2005-PI/TC (fundamento 43), que la naturaleza jurisdiccional y la administrativa responden a los derechos fundamentales en igual medida, sin perjuicio de que su esencia no sea la misma:

(...) los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)

15. Sin embargo, aunque el Estado se compone de entidades que cumplen diversas funciones, todas son parte de la administración pública, y así lo da a entender la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), en el artículo I de su Título Preliminar, donde señala que **los poderes constitucionales, organismos constitucionalmente autónomos, órganos de gobierno regional y local, y otras, son parte de la administración pública.**
16. Ahora bien, lo sentado no niega la posibilidad de que existan entidades con una doble dimensión en cuanto a la naturaleza de su función, partiendo de la función administrativa que cumplen todas las mencionadas por la Ley 27444; como la función jurisdiccional, que es una función completamente aislada de la primera, y cuyas particularidades son observadas también por la ley, lo cual hace que ciertas normas relativas a las funciones administrativas de las entidades públicas, no necesariamente alcancen a su función jurisdiccional, puesto que es la misma Constitución Política la que las reconoce:

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.
No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.
No hay proceso judicial por comisión o delegación.
(...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

17. Es así que la Ley 27806 no regula uno, sino dos regímenes de transparencia: el primero dirigido a las entidades de la administración pública por la naturaleza de su función (desde el Título I hasta el Título V); y el segundo dirigido a las entidades que cumplen función jurisdiccional (Título VI, añadido por la Ley 30934), según lo ha precisado la Exposición de Motivos del Proyecto Ley 3163-2018-PE ⁽¹⁾, que posteriormente fue publicado como la Ley 30934, donde se precisa que:

De esta manera, en un Estado democrático la ciudadanía tiene derecho a saber qué hace el Estado y qué medidas viene adoptando y promoviendo para enfrentar y superar los problemas cotidianos y estructurales que se presentan. Lamentablemente, esto no ha venido sucediendo en el sistema de justicia. Pese a la existencia de las normas mencionadas e incluso de una norma especial (Decreto Legislativo N° 1342), la información con la que se cuenta es limitada. Por ello, una de las recomendaciones de la Comisión está destinada a promover la transparencia activa en el sistema de justicia. Para ello, se propone la adición de un título nuevo (Título VI) al Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establezca la obligación de todas las entidades que forman parte del sistema de justicia de garantizar la transparencia y evitar una "cultura del secreto judicial".

18. Lo anterior implica una interpretación de la norma conforme a las particularidades de la función jurisdiccional, atendiendo a que esta no comprende los mismos alcances que la función administrativa en lo que respecta al acceso a la información de carácter público. Bajo estas consideraciones es que se debe de entender que **las entidades que por mandato constitucional ostentan función jurisdiccional, se encuentran obligadas únicamente a emitir v/o entregar información (en caso se solicite) o a facilitar la ruta de acceso a la información indicada respecto de dicha función, con los límites propios de esta, conforme a lo precisado en el artículo 40 de la Ley 27806.**
19. Es así que, en el artículo 40 de dicha ley, se especifican las obligaciones de transparencia de las entidades que son parte del sistema de justicia:

¹¹https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0316320180802.PDF



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Artículo 40: Las entidades que forman parte del sistema de justicia están obligadas a publicar en sus respectivos portales de transparencia, por lo menos, la siguiente información:

1. La hoja de vida del juez o del fiscal, de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura. En esa publicación se incluye la información básica sobre su formación académica y experiencia laboral, sanciones disciplinarias impuestas, patrimonio conforme a su declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas, sentencias, resoluciones o dictámenes emitidos o en las que haya participado como integrante de un colegiado.
2. La declaración jurada de intereses de los jueces, fiscales y, en general, de los miembros del sistema de justicia que permitan conocer si están o no incurso en situaciones en las cuales sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones del cargo.
3. Todas las sentencias judiciales, dictámenes fiscales y jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable, conforme a los lineamientos y directrices establecidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, y en coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio Público.
4. La relación de entrevistas y visitas que tengan los jueces y fiscales y, en general, de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y de la Academia de la Magistratura, con indicación del asunto que las haya motivado.
5. Los informes anuales de las entidades que integran el sistema de justicia sobre las actividades realizadas en el marco de sus competencias.
6. Los informes elaborados por las oficinas de control del Poder Judicial y del Ministerio Público o las que hagan sus veces.
7. Los procesos de selección y nombramiento, ratificación y disciplinarios de los jueces y fiscales por la Junta Nacional de Justicia.
8. Información detallada y útil para la generación de políticas públicas en la materia.
9. Acceso al Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional, creado por el Decreto Legislativo 1265 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 002-2017-JUS.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Principio de publicidad de la información y los límites al derecho al acceso a la información pública

20. En palabras de Aba Catoira ⁽¹²⁾, con el constitucionalismo y la instauración del Estado de derecho, el secreto y el desconocimiento por parte de los gobernados de los asuntos públicos deja paso al principio de la publicidad, como requisito imprescindible para el debate democrático que exige la formación de la voluntad general.
21. En tal contexto, el contenido del derecho de acceso a la información pública fijado en la citada ley establece que, precisamente, sobre la base del aludido principio de publicidad, toda información en poder del Estado se presume pública *per se*, y este está obligado a otorgar la información demandada designando a un funcionario para ello, salvo excepciones previstas por esa misma norma, así como las también desarrolladas por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y por este Tribunal Constitucional.
22. Al respecto, cabe anotar que el principio de publicidad ya ha sido abordado por este Tribunal Constitucional, que ha hecho énfasis en la responsabilidad de los funcionarios públicos para con el Estado social y democrático de derecho, en virtud del cual toda la información producida por el Estado se presume, *prima facie*, pública ⁽¹³⁾:
 8. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado. Como ya se dijo en la STC 04912-2008-HD/TC, el tener acceso a los datos relativos al manejo de “la *res pública* resulta esencial para que exista una opinión pública verdaderamente libre que pueda fiscalizar adecuadamente la conducta de los gobernantes (fundamento 3)”.
 9. El principio de publicidad es propio de la cultura de la transparencia, cuyo extremo opuesto es la “cultura del secreto”, costumbre muy arraigada en la realidad de la Administración Pública de nuestro país. Esta llamada “cultura del secreto” supone (erróneamente) que la documentación sobre el funcionamiento de las instituciones públicas le pertenece al servidor público y que se debe evitar que tal información pueda ser develada y expuesta ante la opinión pública. Esta conducta antitética con la democracia constitucional se encuentra no obstante arraigada en numerosos empleados públicos,

¹² Aba Catoira, A. (2002). “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 133-168.

¹³ Sentencia 02814-2008-PHD/TC (fundamentos 8 y 9).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

por lo que la lucha por desterrar tales prácticas se enmarca en un proceso que exige un cambio de paradigmas, lo que resulta imposible tan solo con la emisión de una norma tan importante como lo es Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27806). Se requiere también que tal paradigma se materialice y que el acceso a la información pública se concrete, esto es, hacer este derecho una práctica común y efectiva en el quehacer de la ciudadanía y la opinión pública. Con ello se asegura un control mayor de la ciudadanía sobre la administración pública.

23. Sin embargo, resultaría arbitrario pretender que el aludido principio de publicidad pueda ser aplicado a todo en cuanto al Estado comprende. Este Tribunal ha dejado sentado en reiterada jurisprudencia que el referido principio de publicidad no puede significar el deber de atender pedidos abusivos ⁽¹⁴⁾, por lo que el Estado se encuentra obligado a transparentar y ofrecer a la ciudadanía la información que posea, en tanto la solicitud sea razonable. De manera expresa, este Tribunal ha precisado lo siguiente:

interponer tal cantidad de demandas en serie —sin contar las que se encuentran en trámite en el Poder Judicial y las resueltas por este de manera estimatoria y que, por ende, no fueron recurridas ante este Tribunal vía recurso de agravio constitucional— denota un claro abuso de la tutela jurisdiccional efectiva y, subsecuentemente, del derecho fundamental de acceso a la información pública. Y es que, so pretexto de invocar ante la judicatura el derecho de acceso a la información pública o el de autodeterminación informativa, lo que se busca en realidad es obtener costos procesales, desvirtuando la finalidad del proceso de habeas data, **sin tomar en cuenta que con ese ejercicio abusivo se viene generando una incontrovertible externalidad negativa a la judicatura constitucional en sus distintos niveles, así como la ralentización de la impartición de justicia constitucional, pues tales actuaciones perjudican objetivamente al resto de litigantes, dado que sus causas bien podrían haber sido resueltas** —independientemente de su sentido— con mayor premura, si no se hubieran presentado todas esas demandas de habeas data abiertamente maliciosas, lo que ha generado que, en algunos escenarios, se declare la sustracción de la materia; sin perjuicio de la desnaturalización de la finalidad garantista de los procesos constitucionales ⁽¹⁵⁾.
(Énfasis agregado).

¹⁴ Ver: Sentencia 04865-2013-PHD/TC (fundamento 6); Sentencia 02885-2019-PHD/TC (fundamento 15); Sentencia 00528-2018-PHD/TC (fundamento 9); Sentencia 02240-2016-PHD/TC (fundamento 24).

¹⁵ Sentencia 00712-2022-PHD/TC (fundamento 18).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

24. Ahora bien, el hecho de que existan excepciones a dicha regla no implica un desconocimiento del principio de publicidad de la información y, por ende, la consagración del secreto de la actividad estatal, cuando este únicamente debería de aplicarse ante situaciones que lo ameriten, como las que establece la ley y las que puedan derivar de un caso concreto; esto conforme se desprende de las dos dimensiones del derecho de acceso a la información pública, las mismas que convergen con el propósito de impedir la arbitrariedad y proteger la formación informada de una opinión por la población, según lo ha dejado dicho este Alto Tribunal en la Sentencia 01797-2002-HD/TC:
10. (...) Por un lado, se trata de un derecho individual, en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. A través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, en su dimensión individual, el derecho de acceso a la información se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, por mencionar alguna.
- Tal condición instrumental del derecho de acceso a la información pública se puede apreciar en el caso de autos. En efecto, conforme se expresa en la carta notarial dirigida al entonces segundo vicepresidente de la República, no encontrándose obligado a dar las razones de la información requerida, el recurrente alega que la información requerida es importante para poder ejercer su libertad de investigación sobre la diplomacia presidencial en el Perú.
11. (...) dimensión colectiva, que garantiza el derecho de *todas* las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática.
25. Entonces, la aplicación o existencia de límites al derecho de acceso a la información pública, si estos se encuentran en la ley de desarrollo correspondiente, no afectan al principio de publicidad; antes bien, este mantiene su vigencia, en armonía con valores de rango constitucional, como la prohibición del abuso del derecho, la eficacia del funcionamiento de la administración pública, así como otras entidades que conforman el aparato estatal. Tiene este principio, pues, estrecha relación con el régimen democrático.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

26. Así, en las diversas instituciones que forman parte del Estado y pueden tener funciones de distinta naturaleza, como administrativas y jurisdiccionales, es posible encontrar diversas actuaciones que, si bien en principio podrían constituir información de acceso público, por el impacto que tendrían en la sociedad o en el funcionamiento del Estado constitucional de derecho mismo, serán recubiertas de un nivel especial de reserva y cuidado. Uno de estos supuestos bien puede ser la ***protección de la independencia judicial***, y la tutela para su pleno ejercicio, sin interrupciones indebidas o cuestionamientos previos a una decisión final oficial.
27. Es a partir de este entendimiento que debe ubicarse el denominado ***privilegio deliberativo*** con el que cuentan los funcionarios públicos de gobierno y alta dirección, así como los jueces y magistrados integrantes de las diversas instituciones que forman parte del sistema de administración de justicia. Se trata, pues, de una manifestación concreta de excepción y límite al mencionado principio de publicidad analizado *supra*.

Respecto del funcionamiento del Tribunal Constitucional

28. Este Tribunal Constitucional, por mandato del artículo 201 y siguientes de la Constitución Política, es un órgano jurisdiccional encargado de la tutela en última instancia de los derechos fundamentales frente a posibles afectaciones, así como de mantener un control de la supremacía del Texto Constitucional.
29. Sin embargo, su función jurisdiccional no excluye su función de corte político, en tanto es un órgano de decisión jurídico-política al momento de resolver causas por medio de la interpretación del contenido de la Constitución Política y del bloque de constitucionalidad. Asimismo, ambas no excluyen los ámbitos en los que le es aplicable la Ley de Acceso a la Información Pública en lo relativo a la función administrativa que el Tribunal pueda desempeñar, conforme a lo indicado en el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
30. Las interpretaciones efectuadas por este Colegiado sobre el contenido constitucional tienen un impacto en el resto de órganos del Estado, y en la sociedad en general, en tanto son de obligatoria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

observancia, razón por la que se puede coincidir con Carpizo (¹⁶) en que:

Fácil, entonces, es constatar que la labor del Tribunal Constitucional constituye por esencia una función política, enmarcada dentro de la Constitución, que se actualiza a través de la jurisdicción y con técnicas, metodologías y parámetros jurídicos, sin desconocer los aspectos valorativos y axiológicos en su interpretación.

31. Respecto del funcionamiento interno Tribunal Constitucional, este se encuentra delimitado por su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado por Resolución Administrativa 233-2018-P/TC(¹⁷), instrumento de gestión que delimita el campo de acción de los servidores y funcionarios de esta institución, y que comprende a los que ejercen actividad administrativa (como los servidores de la Oficina de Imagen Institucional o de la Oficina de Servicios Generales), así como los que realizan actividad de apoyo jurisdiccional o jurisdiccional propiamente dicho, siendo ese el caso de los asesores jurisdiccionales y los magistrados del Tribunal Constitucional.
32. Entonces, así como el Tribunal Constitucional tiene como órgano de alta dirección al Pleno, también tiene un órgano de asesoramiento, que viene a ser el Gabinete de Asesores Jurisdiccionales, el cual se encarga de realizar tareas de apoyo jurisdiccional, así como de efectuar investigaciones y estudios jurídicos que permiten a los magistrados obtener los insumos suficientes para la elaboración de las ponencias, elaborar anteproyectos para revisión, entre otros. En sentido general, se puede sostener que dichos funcionarios acompañan a los magistrados de este Colegiado en su proceso de estudio y conocimiento de los casos a resolver, por lo que el producto de su apoyo, en tanto no sea mencionado expresamente en el documento oficial a publicar, ya sea sentencia o resolución, se encuentra protegido también por el privilegio deliberativo.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y sus límites*, Editora y Librería Jurídica Grijley, Lima, 2009, pág. 44.

¹⁷ La cual se encontraba vigente al momento de la interposición de la demanda: <https://gobiernoabierto.sedetc.gob.pe/Resoluciones/R.A.%20N%C2%B0%20233-2018-P.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

El privilegio deliberativo y su aplicabilidad a la labor de este Tribunal Constitucional

33. Corresponde analizar el denominado *privilegio deliberativo* que tienen los jueces y demás funcionarios jurisdiccionales, específicamente referido a la labor jurisdiccional que realizan los jueces y, en atención al caso en concreto, a los que conforman el Tribunal Constitucional. Por principio, se colige que se trata de un mecanismo de protección que procura garantizar los fines constitucionales del debido proceso, de la seguridad jurídica y de la imparcialidad jurisdiccional.

34. La Constitución Política de 1993 estatuye en su artículo 139 lo siguiente:

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

2. La **independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional**.
(Resaltado agregado).

35. El mencionado principio de la función jurisdiccional, conforme a lo dicho por este Tribunal Constitucional, debe entenderse como la ausencia de vínculos de sujeción política (imposición de directivas por parte de los órganos políticos) o de procedencia jerárquica al interior de la organización judicial en lo concerniente a la actuación judicial *per se*, salvo el caso de los recursos impugnativos, aunque sujetos a las reglas de competencia (Cfr. Sentencia 01240-2019-AA/TC, fundamento5; Sentencia 00023-2003-AI/TC, fundamento 31).

36. Asimismo, en cuanto a la diferencia entre la función administrativa y la jurisdiccional, que se ha desarrollado *supra*, el Tribunal Constitucional dejó sentado en la Sentencia 00004-2006-AI/TC, lo siguiente:

18. (...) el principio de independencia judicial implica, en primer término, la separación de las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas que eventualmente pudieran desempeñar los jueces dentro de la organización judicial, de manera que las funciones propias de esta administración no puedan influir en la decisión judicial que se adoptará en un determinado proceso. En efecto, si un magistrado ha sido elegido por sus iguales como su representante para desempeñar funciones de naturaleza administrativa, entonces resulta evidente que, para desempeñar el encargo administrativo, mientras este dure, debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

suspender sus actividades de naturaleza jurisdiccional, de modo tal que no pueda influir en la resolución de un determinado caso. Así sucede, por ejemplo, en el ejercicio de la labor de los presidentes de la Corte Suprema, de las Cortes Superiores de Justicia, de la Oficina de Control de la Magistratura, entre otros.

37. Ahora bien, resulta necesario dilucidar los alcances del privilegio deliberativo, el mismo que se enmarca en el principio de independencia judicial, respecto de las solicitudes de acceso a la información pública que puedan realizarse durante el transcurso de un proceso o posterior a este, en el marco del ejercicio de la función jurisdiccional. Para ello, resulta necesario hacer un análisis no solo de la jurisprudencia y la doctrina, sino también de lo que nuestro ordenamiento prevé a través de la Ley 27806.
38. La Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, regula las excepciones al derecho de acceso a la información pública, utilizando las categorías de “secreta”, “reservada” y “confidencial”; esta última es la que se analizará a continuación.
39. Los incisos 1 y 4 del artículo 15-B de la mencionada ley disponen que será información confidencial, sobre la cual no podrá ejercerse el derecho al acceso a la información pública, la siguiente:
 1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.
(...)
 4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.
40. Los citados dispositivos contemplan una causal de excepción al acceso a la información pública, relacionada a los órganos o entidades encargadas de toma de decisiones de gobierno, por la carga política que estas revisten, Sobre esto, el Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Constitucional de Chile ha destacado, en criterio que este Tribunal comparte, que se trata de ⁽¹⁸⁾:

(...) aquella potestad de la autoridad pública para resolver un asunto, eximiéndose temporalmente de su deber de publicidad respecto del acto y sus fundamentos, con el objeto de propiciar la libre búsqueda de una solución de política pública.

41. De la lectura del artículo 15-B de la Ley 27806, se aprecia que este ***privilegio deliberativo*** es uno que alcanza a los funcionarios de alta dirección encargados de dicha toma de decisiones, dado que consiste en la prerrogativa de las autoridades de contar con un espacio reservado al acceso de terceros para discutir, debatir y formarse una opinión sobre una determinada materia de interés público, tal y como sucede también en el caso de lo evaluado por este Tribunal Constitucional, como por todas las instancias de la justicia ordinaria.
42. De igual forma, dicho *privilegio* se extiende a las entidades del Estado que realizan función jurisdiccional por mandato constitucional, en tanto el artículo 40 de la Ley 27806 detalla la información mínima que estas deben publicitar, por lo que, el proceso de estudio y deliberación por parte de los órganos jurisdiccionales, al no encontrarse dentro de estos supuestos, no estará comprendido dentro del concepto de información pública; es así que, los mismos se encontraran cubiertos por el *privilegio deliberativo*, el cual también se extiende a la función jurisdiccional, conforme a lo explicado en la presente sentencia.
43. Por ello es que, para el legislador, reviste real importancia el permitir una reserva ante los momentos previos a la toma de decisiones respecto de un tema de gobierno o de la labor jurisdiccional misma, pues dentro de este proceso se emiten opiniones meramente personales, sugerencias, recomendaciones u otras, al igual que documentos o informes, cuya publicidad no reviste mayor importancia a efectos de mantener la vigencia de un Estado constitucional democrático.
44. Asimismo, se debe tener presente que este Tribunal Constitucional ha precisado en la Sentencia 04106-2022-HD/TC, que los

¹⁸ STC Rol 2.246-12 (f. 26 del voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

borradores, textos o notas en desarrollo, apuntes preliminares, actas, audios y videos, así como opiniones jurídicas especializadas no vinculantes o similares, utilizados en el proceso deliberativo de los órganos unipersonales o colegiados que administran justicia, no comprenden información de acceso público.

45. Es en ese mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) concluye, en su Opinión Consultiva N° 044-2021-JUS/DGTAIPD, que la excepción desarrollada en el artículo 15-B, numerales 1 y 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, referida al *privilegio deliberativo*, tiene por objeto asegurar una adecuada toma de decisiones al interior del Estado, a efectos de garantizar que las autoridades cuenten con un espacio para discutir, debatir y formarse opinión de cara a adoptar decisiones públicas o gubernamentales.
46. Es precisamente la naturaleza de esta excepción la que contribuye de mejor manera a la consolidación de un Estado democrático, con una administración pública y una jurisdicción eficientes, que puede construirse un criterio correctamente argumentado y entendido en un espacio de reserva. Es del caso resaltar que otras legislaciones han compartido dicha regulación, como lo es el caso de las legislaciones mexicana ⁽¹⁹⁾, colombiana ⁽²⁰⁾, o uruguaya ⁽²¹⁾.
47. La doctrina, a su vez, resume bien los objetivos de dicha prohibición, y enfatiza que esta busca:

(i) fomentar las discusiones abiertas entre autoridades y entre éstas y sus subordinados o superiores sobre asuntos administrativos y

¹⁹ Permite la clasificación de información reservada a “La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”, según el punto VIII del artículo 110 de su Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

²⁰ El literal “k” del artículo 6 su Ley 1712 Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, establece un glosario en el que indica que el documento en construcción no será considerado información pública, pues implica aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberativo de un sujeto obligado en su calidad de tal.

²¹ Según el literal “g” del artículo 9 de la Ley 18381, Ley sobre el derecho de acceso a la información pública, se clasifica como información reservada aquella que afecta la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los sujetos obligados hasta que sea adoptada la decisión respectiva, la cual deberá estar documentada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

elaboración de políticas; (ii) proteger la información frente a una divulgación prematura previa a la decisión, para evitar así la confusión del ciudadano que podría resultar de la divulgación de razonamientos y opiniones que no se hayan utilizado como fundamento para la decisión final, y; (iii) proteger de una prematura revelación las políticas de actuación, hasta su definitiva adopción ⁽²²⁾. (Énfasis agregado).

48. Considerando lo anterior, se debe traer a colación también el hecho de que el Estado, su administración, y demás sectores, están compuestos por diversos órganos de naturaleza resolutive, muchos de estos de carácter colegiado, como lo es este Tribunal Constitucional. Por ende, estos requieren también de un espacio de libertad y reserva para entrar en un proceso de deliberación previo a la toma de una decisión, el mismo que muchas veces se puede encontrar abarrotado de decisiones provisionales, discusiones, recomendaciones, u otras que contribuyen a emitir la resolución final, dentro de lo que pueda consentir la ley.
49. Ahora bien, podría llegarse a la conclusión, con base en la búsqueda de protección sobre la revelación prematura a la que hacen mención estos objetivos, de que, tras la finalización del proceso deliberativo, la excepción deberá de cesar, como bien lo establece el citado inciso 1 del artículo 15-B de nuestra Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
50. Sin embargo, este Colegiado toma en cuenta que ello no aplicará a toda la información contenida en la deliberación, sino únicamente a aquella a la que la decisión final haga alusión, pues al establecer que “[u]na vez tomada la decisión, **esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones**”, la ley misma impone una condicionante a la publicidad de la información, la cual encuentra justificación en su relevancia para la defensa y permanencia de un régimen democrático.
51. Esto se relaciona también con el funcionamiento interno de cada institución, y la influencia que tiene para la toma de decisiones, o la interacción de sus funcionarios para la emisión de estas. Más aún, debe tenerse en cuenta que tal excepción al privilegio deliberativo

²² Ramos Ramos, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Editorial Reus, Madrid, 2008, pp.55-56.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

establecida en la ley hace referencia a la administración pública, cuyo funcionamiento es distinto al de los órganos jurisdiccionales del sistema de administración de justicia; no obstante, resulta aplicable a estos en tanto es un límite razonable que se aplique el principio de publicidad a todo aquel documento o decisión a la que se haga mención en la decisión final publicada por el órgano jurisdiccional, salvo reserva expresa por ley.

52. Y es que, así como pueden existir áreas especializadas en cada institución para la emisión de informes consultivos u otros de naturaleza y contenido similar para su institución o para otras (como lo puede ser, por ejemplo, el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con su 'Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales'), existen casos en los que ello no es así, como sería la situación de este Tribunal Constitucional.
53. Conviene acá anotar que, con fecha 7 de mayo de 2020, se publicó la Resolución Administrativa N° 058-2020-P/TC, en cuyo artículo primero se incorporó el artículo 43-A al Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, que estipula lo siguiente:

Artículo 43-A.- Deliberación pública de Plenos Jurisdiccionales sobre procesos de inconstitucionalidad y competencias

Por acuerdo de Pleno y con levantamiento expreso de la reserva propia de la función, pueden realizarse Plenos Jurisdiccionales abiertos al público para debatir y resolver los procesos de inconstitucionalidad y competencias, los cuales son difundidos en tiempo real a toda la ciudadanía y a nivel nacional. Para tal efecto, se publica previamente la ponencia o un resumen ejecutivo de ésta para conocimiento general.

Se aplican a estos Plenos Jurisdiccionales abiertos al público las mismas reglas previstas en el artículo 43 *supra*, en cuanto sean aplicables y pertinentes.

(Énfasis agregado).

54. Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional ha reconocido en su momento una excepción al privilegio deliberativo y la protección especial que requiere el proceso de intercambio de posiciones y argumentos entre los miembros de su propio Colegiado para resolver los asuntos de su competencia. Mediante la incorporación del artículo 43-A a su Reglamento Normativo, este Tribunal ha dispuesto que sólo en los casos de procesos de inconstitucionalidad o de conflicto competencial, el proceso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

deliberativo entre magistrados podrá ser público, siempre que exista un acuerdo propio del Pleno; queda claro que tal trato diferenciado respecto del resto de procesos constitucionales responde a la trascendencia de los efectos de una sentencia en el caso de un proceso de inconstitucionalidad o de un proceso de conflicto competencial.

55. Ahora bien, los magistrados, conforme al inciso 1 del artículo 20 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, tienen derecho a participar con voz y voto en la sesión de Pleno. Ello implica la autonomía y libertad de los magistrados de poder hacer valer su postura en la deliberación de las causas, lo que incluye su potestad de argumentación jurídica conforme a sus plenas convicciones, que se forman sobre la base de un procedimiento cognitivo de estudio por parte del mismo y de sus asesores o demás personal.
56. Es necesario comprender, entonces, que los alcances del privilegio deliberativo desarrollado en el presente caso, alcanzan también a los procesos internos para la toma de decisión de un magistrado y no solo del Pleno del órgano jurisdiccional, pues esta resolución se compone del voto previamente argumentado por parte de cada uno de los magistrados. Lo antes establecido significa que los documentos y demás recomendaciones o informes realizados para contribuir a la toma de decisión de un magistrado, y la construcción de su voto, tampoco pueden constituir información pública.
57. Adicionalmente, cabe precisar que los magistrados del Tribunal Constitucional gozan de inviolabilidad y, en tal sentido, *no responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo*, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
58. De ese modo, asumiendo que “[l]a inviolabilidad es una prerrogativa constitucional que, como se indica en los preceptos citados, comporta la imposibilidad de que se dirija contra los magistrados del Tribunal Constitucional proceso alguno para exigirles responsabilidad por las opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones, comprendiendo tanto las funciones de naturaleza jurisdiccional como gubernativa”⁽²³⁾; debe entenderse que no

²³ Fueyo, V., & del Camino, M. (2022). *El Tribunal Constitucional*. Marcial Pons. Pág. 38.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

constituye información pública el registro de los debates abordados en las sesiones de Sala o Pleno donde se ventilen argumentos de reserva relativos al sentido del voto de los magistrados, en tanto ello se encuentra dentro del proceso deliberativo recubierto por una especial protección constitucional, a fin de garantizar la inviolabilidad de dicho proceso.

Análisis de la controversia

59. Como se ha venido abordando, si bien por mandato legal y de la jurisprudencia de este mismo Tribunal Constitucional no es posible realizar una interpretación extensiva de las limitaciones a los derechos fundamentales, el mandato legal de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que, una vez culminado el proceso deliberativo, dicha excepción deberá de cesar, coincidentemente con otras legislaciones y criterios jurisprudenciales antes abordados.
60. Sin embargo, es el propio articulado legal el que establece que la información que formó parte del proceso deliberativo y que, por ende, se encontraba protegida por el privilegio deliberativo, será considerada información pública en tanto el producto de la deliberación –es decir, aquello que tiene efectos jurídicos reales y es información pública en sí misma– haga alusión a ello:

(...) Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.
61. Así las cosas, las opiniones, documentaciones, y demás información producida, plasmada e intercambiada que forma parte del proceso deliberativo, no revisten tal relevancia jurídica o democrática, como para que requiera que la administración cree una base de datos oficial específica para ello.
62. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal considera necesario efectuar precisiones respecto a la documentación que se genera en el trabajo jurisdiccional que desarrolla este organismo constitucional autónomo.
63. Al respecto, para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional se organiza en un Pleno con la participación de los siete magistrados, y también en dos salas de tres miembros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

cada una ⁽²⁴⁾. En ambos escenarios, el proceso de estudio y debate de cada caso tiene cualidades de confidencialidad.

64. Tal situación se justifica en tanto sirve como una garantía para la independencia del colegiado constitucional, porque protege la libre configuración del criterio de los magistrados y el intercambio de ideas entre ellos, evitando así presiones extraprocesales que traten de influir sobre sus decisiones. En esa línea, Aragón Reyes enfatiza que la reserva de las deliberaciones de un Tribunal Constitucional “preserva mejor el correcto ejercicio de la función jurisdiccional”, en tanto propicia que el debate se lleve con “mayor libertad” y se logren “consensos razonables” ⁽²⁵⁾.
65. Tal relevancia tiene este principio que incluso el inciso 5 del artículo 16 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dispone que el cargo de magistrado vaca “por violar la reserva de la propia función”. De ahí que sea solo el producto final de tal deliberación, es decir, tanto la sentencia aprobada como los votos emitidos, aquello que adquiere la calidad de documento público, al ser esta la decisión jurisdiccional final del caso.
66. En el presente caso, el recurrente pretende acceder a un conjunto de documentos correspondientes al Expediente 05530-2013-PA/TC, del que fue parte y cuya resolución fue emitida el 2 de noviembre de 2014, la cual, según sostiene, este Tribunal Constitucional tendría en su custodia.
67. Al respecto, es importante precisar que la falta de entrega de dicha documentación, en el caso particular, no lesiona el derecho invocado, conforme se precisará a continuación:

- a) ***Sobre la “ponencia del ex magistrado Oscar Urviola que hizo sobre mi caso”***

²⁴ Cfr. art. 5 de la LOTIC, y art. 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

²⁵ Aragón Reyes, M. (2018). “La deliberación en los Tribunales Constitucionales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, p. 378.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

La información solicitada no existe, debido a que, conforme aparece en el portal web institucional del Tribunal Constitucional, la ponente del Expediente 05530-2013-PA/TC fue la exmagistrada Marianella Leonor Ledesma Narváez⁽²⁶⁾ y no el exmagistrado Óscar Urviola Hani, por lo que este último no elaboró ponencia alguna. Pretender acceder a dicha información sería como esperar que el demandado otorgue información inexistente, o que la cree a efectos de hacer entrega, cosa que no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al acceso a la información pública, como lo establece también el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando hace hincapié en 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.

Además de que, como se abordó ya, de existir y no haberse aprobado en Pleno para su publicación, tal información constituiría propiedad intelectual del exmagistrado, en tanto sería producción no publicada; en tal condición, quedaría exenta de ser considerada información pública. Pero, como ya se dijo, no se tiene certeza de la existencia de dicha ponencia.

b) ***Sobre “Los informes (estudios) que los magistrados tuvieron que hacer sobre mi caso”***

Es necesario precisar que la labor deliberativa y jurisdiccional de este Tribunal Constitucional, no contempla que los magistrados presenten informe alguno para resolver causas puestas en su conocimiento. Por el contrario, el estudio de los expedientes y el proceso de conocimiento de la causa se realiza de forma privada y con reserva, a su vez que el debate de las ponencias tiene preeminencia oral.

²⁶ https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/detalles-consulta/?id_exp=35522



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

En la sesión de Pleno, en caso de no estar de acuerdo con la ponencia o de querer expresar una posición adicional respecto de ella, los magistrados emiten votos singulares o fundamentos de voto, que son publicados conjuntamente con la sentencia. El Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional en ninguno de sus extremos establece el deber de los magistrados de redactar informes de los estudios de cada causa que se resuelve.

c) ***Sobre “El o los informes que hicieron los asesores jurídicos”***

Los asesores jurisdiccionales, como se ha desarrollado también en fundamentos precedentes, no intervienen en los casos jurisdiccionales que conoce el Tribunal Constitucional; y aunque el Reglamento de Organización y Funciones ⁽²⁷⁾ establece que estos se encargan de elaborar anteproyectos de ponencias, estudios de causas, y de mantener una base de datos sobre los mismos, no existe ni puede existir normativa que obligue a que estos datos se mantengan en un archivo oficial abierto al público, puesto que forman parte del proceso deliberativo y se encuentran sujetos a la previsión del mencionado inciso 1 del artículo 15-B de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en tanto no serán públicos si el producto final no hace mención de ellos.

d) ***Sobre “El informe en que se da cuenta de la o las razones por la que mi expediente es derivado al Pleno y que sea el ex – magistrado Urviola el ponente”***

Según el artículo 13 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, los procesos referidos en el artículo 11, iniciados ante las respectivas salas de las Corte Superiores, y todos los que, al ser resueltos, pueden establecer jurisprudencia constitucional o apartarse de la precedente, deben ser vistos por el Pleno, a petición de cualquiera de sus miembros. A su vez, el artículo 51, vigente al momento de la interposición de la demanda, prevé una serie de factores para la distribución de causas. Ante ello, es necesario resaltar que parte del funcionamiento eficiente de una entidad pública es

²⁷ Resolución Administrativa 223-2018-P, vigente al momento de la interposición de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

la intermediación de la coordinación y la toma de decisiones, por lo que el hecho de que no exista un registro escrito de las decisiones internas para el ejercicio de la labor jurisdiccional no implica que tales decisiones no se hubiesen tomado.

e) ***Sobre “Toda la información contenida en el cuadernillo amarillo (o azul)”.***

El documento al cual el demandante se refiere como “cuadernillo amarillo o azul”, no obra en el archivo del Tribunal Constitucional, debido a que, resuelto el caso, el expediente principal y los escritos adicionales ingresados a esta sede jurisdiccional, se devuelven para su ejecución a la sala de origen (Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima).

f) ***Sobre “El cuaderno de registro del Archivo que corrobora que toda esa información ha sido debidamente almacenada”***

Los expedientes de tutela de derechos y, en particular, el Expediente 05530-2013-PA/TC, no se archivan en el Tribunal Constitucional. Conforme a ley, se devuelven en su integridad a la sala de origen del Poder Judicial, para que se disponga su ejecución. En consecuencia, tal como informa el portal institucional del Tribunal Constitucional, dicha información no obra en el Tribunal Constitucional, debido a que se cumplió con devolver el Expediente 05530-2013-AA/TC (Expediente Judicial 52415-2009 y todo lo actuado en el Tribunal Constitucional), a la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, el 29 de setiembre de 2018.

Lo indicado versa sobre las copias de expedientes públicos que se encuentran en soporte físico, dado que el Tribunal Constitucional, al igual que otras entidades del Estado peruano, resguarda también copias digitales de los expedientes correspondientes a asuntos de su competencia. No obstante, sólo podrá accederse a esta información mediante la vía preestablecida en el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de *habeas data* interpuesta.
2. Establecer, como **DOCTRINA JURISPRUDENCIAL VINCULANTE**, los fundamentos 18, y 41 al 43 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAIVA
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por los siguientes argumentos que paso a exponer:

Petitorio

1. El recurrente solicita que se le proporcione copia de la siguiente documentación que obra en el Expediente 05530-2013-PA/TC, ya resuelto:
 - a) La ponencia del caso que hizo el Exmagistrado del Tribunal Constitucional Oscar Urviola.
 - b) Los informes (estudios) que los magistrados tuvieron que hacer sobre el caso.
 - c) El o los informes que hicieron los asesores jurisdiccionales.
 - d) El informe que dio cuenta de la o las razones por la que el expediente fue derivado al Pleno y que sea el exmagistrado Urviola el ponente.
 - e) Toda la información contenida en el cuadernillo amarillo (o azul).
 - f) El cuaderno de registro del archivo que corrobora que toda esa información ha sido debidamente almacenada.
2. En síntesis, el recurrente solicita información relativa a los supuestos documentos producidos como parte de la tramitación del Expediente 05530-2013-PA/TC en sede del Tribunal Constitucional.

Lo resuelto en la sentencia de mayoría

3. En atención a su solicitud, la sentencia de mayoría resolvió desestimar la demanda de habeas data en los siguientes términos:
 1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de habeas data
 2. Establecer como **DOCTRINA JURISPRUDENCIAL VINCULANTE** los fundamentos 18, y 41 al 43 de la presente sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Análisis del caso

4. Me encuentro de acuerdo con desestimar la demanda de *habeas data* en razón a los fundamentos ya expuestos en la Sentencia del Expediente 01742-2022-PHD/TC, en la cual se resolvió un proceso sustancialmente similar interpuesto por la misma parte recurrente del presente caso.
5. En dicha sentencia, de la que fui ponente, se señaló que la confidencialidad del proceso de estudio y debate de cada caso se justifica en tanto sirve como una garantía para la independencia del Tribunal Constitucional. Aquel protege la libre configuración del criterio de los magistrados y el intercambio de ideas entre ellos, evitando así presiones extraprocesales que traten de influir sobre sus decisiones. En esa línea, Aragón Reyes enfatiza que la reserva de las deliberaciones de un Tribunal Constitucional “preserva mejor el correcto ejercicio de la función jurisdiccional”, en tanto propicia que el debate se lleve con “mayor libertad” y se logren “consensos razonables”²⁸. Tal relevancia tiene este principio que incluso el artículo 16, inciso 5 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dispone que el cargo de magistrado vaca “por violar la reserva de la propia función”²⁹. De ahí que sea solo el producto final de tal deliberación, es decir, tanto la sentencia aprobada como los votos emitidos, aquello que adquiere la calidad de documento público, al ser esta la decisión jurisdiccional final del caso.
6. Teniendo aquello en cuenta, la solicitud de información del recurrente debe ser declarada infundada.
7. Por otro lado, me aparto del segundo punto resolutivo que establece que los fundamentos jurídicos 18 y 41 al 43 de la sentencia, constituyen doctrina jurisprudencial vinculante, teniendo en cuenta que recientemente ya se ha establecido como doctrina vinculante reglas similares aplicables a este tipo de casos (Sentencia del Exp. 04106-2022-PHD/TC).

²⁸ Aragón Reyes, M. (2018). La deliberación en los Tribunales Constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, p. 378.

²⁹ Sentencia emitida en el Exp. N.º 01742-2022-PHD/TC, fundamentos jurídicos 9-10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

8. A continuación, se presenta un cuadro comparativo:

Exp. 04106-2022-PHD <i>(Publicado el 31 de julio de 2025)</i>	Exp. 02506-2022-PHD <i>(presente caso)</i>
29. Habiéndose expresado las consideraciones anteriores sobre el derecho de acceso a la información pública, este Tribunal considera oportuno, de conformidad el artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, establecer como doctrina jurisprudencial los criterios plasmados en el presente pronunciamiento, según las cuales, <u>no son información pública:</u> (...) Regla 2 b) Los borradores, textos o notas en desarrollo, apuntes preliminares, actas, audios y videos, así como opiniones jurídicas especializadas no vinculantes o similares, utilizados en el proceso deliberativo de los órganos unipersonales o colegiados que administran justicia y del Ministerio Público, cualquiera sea el soporte en el que se encuentren.	18. Lo anterior implica una interpretación de la norma conforme a las particularidades de la función jurisdiccional, atendiendo a que esta no comprende los mismos alcances que la función administrativa en lo que respecta al acceso a la información de carácter público. Bajo estas consideraciones es que se debe de entender que <u>las entidades que por mandato constitucional ostentan función jurisdiccional, se encuentran obligadas únicamente a emitir y/o entregar información (en caso se solicite) o a facilitar la ruta de acceso a la información indicada respecto de dicha función, con los límites propios de esta, conforme a lo precisado en el artículo 40 de la Ley 27806.</u> (...) 41. De la lectura del artículo 15-B de la Ley 27806, se aprecia que este <i>privilegio deliberativo</i> es uno que alcanza a los funcionarios de alta dirección encargados de dicha toma de decisiones, dado que consiste en la prerrogativa de las autoridades de contar con un espacio reservado del acceso de terceros para discutir, debatir y formarse una opinión sobre una determinada materia de interés público, tal y como sucede también en el caso de lo evaluado por este Tribunal Constitucional, como por todas las instancias de la justicia ordinaria. 42. De igual forma, dicho privilegio se extiende a las entidades del Estado que realizan función jurisdiccional por mandato constitucional, en tanto el artículo 40 de la Ley 27806 detalla la información mínima que estas deben publicitar, por lo que, el proceso de estudio y deliberación por parte de los órganos jurisdiccionales, al no encontrarse dentro de estos supuestos, no estará comprendido dentro del concepto de información pública; es así que, los mismos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

	se encontraran cubiertos por el <i>privilegio deliberativo</i>, el cual también se extiende a la función jurisdiccional, conforme a lo explicado en la presente sentencia. 43. Por ello es que, para el legislador, reviste real importancia el permitir una reserva ante los momentos previos a la toma de decisiones respecto de un tema de gobierno o la labor jurisdiccional misma, pues dentro de este proceso se emiten tantas opiniones meramente personales, sugerencias, recomendaciones u otros, al igual que documentos o informes, cuya publicidad no reviste mayor importancia a efectos de mantener la vigencia de un Estado constitucional democrático.
--	--

9. Como se puede observar, ambos expedientes siguen una misma línea jurisprudencial según la cual los documentos que puedan ser elaborados dentro del proceso de deliberación en la labor jurisdiccional no son información pública susceptibles de ser provistos bajo el derecho de acceso a la información pública. Siendo así, estimo que, en aras de la claridad y la seguridad jurídica, no es necesario emitir una nueva doctrina jurisprudencial vinculante por tratarse de una misma línea ya identificada y resuelta.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-HD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, a fin de expresar las razones jurídicas que sustentan mi opinión disidente:

1. Con fecha 13 de febrero de 2019, el recurrente promovió el presente *habeas data* en contra de la presidencia del Tribunal Constitucional solicitando que se le proporcione copia de la siguiente documentación emitida en el expediente 05530-2013-PA/TC, ya resuelto: (i) ponencia del Ex Magistrado Oscar Urviola que hizo sobre el caso, (ii) los informes (estudios) que los magistrados tuvieron que hacer sobre el caso, (iii) el o los informes que hicieron los asesores jurídicos, (iv) el informe que da cuenta de la o las razones por la que el expediente es derivado al Pleno y que sea el exmagistrado Urviola el ponente, (v) toda la información contenida en el cuadernillo amarillo (o azul), y, (vi) el cuaderno de registro del archivo que corrobora que toda esa información ha sido debidamente almacenada. Solicita la tutela de su derecho fundamental de acceso a la información pública.
2. La demanda de *habeas data* fue objeto de un doble rechazo liminar, tanto por el Segundo Juzgado Constitucional de Lima, como por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, razón por la cual, correspondería que, en aplicación del artículo 116 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se dispusiera la nulidad de lo resuelto por las instancias inferiores, a los efectos de que se admitiera a trámite la demanda. No obstante, considero que no es necesario hacer ejercicio de dicha potestad, dado que con la información existente en autos y en el portal web del Tribunal Constitucional, es posible resolver la presente controversia.
3. El *habeas data* es un proceso constitucional que tiene por objeto la protección de los derechos reconocidos en los numerales 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución. Así, y en lo que atañe al caso, se dispone 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. (...)

4. Por su parte, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 021-2019-JUS, establece:

Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

5. En el mismo sentido, el tercer párrafo del artículo 13 de la referida normativa señala 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.

6. En el presente caso, el recurrente pretende acceder a un conjunto de documentos correspondientes al expediente 05530-2013-PA/TC del que fue parte y cuya resolución fue emitida el 2 de noviembre de 2014, la cual, según sostiene, la parte demandada tendría en su custodia.
7. Al respecto, es importante precisar que la falta de entrega de dicha documentación, en el caso particular, no lesiona el derecho invocado, conforme preciso a continuación:
 - a. Sobre *“la ponencia del ex magistrado Oscar Urviola que hizo sobre mi caso”*. La información solicitada no existe. Tal como aparece en el portal web institucional del Tribunal Constitucional, la ponente del expediente 05530-2013-PA/TC fue la ex magistrada Marianella Leonor Ledesma Narváez y no el ex magistrado Oscar Urviola Hani, por lo que este último no elaboró ponencia alguna.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

- b. Sobre *“los informes (estudios) que los magistrados tuvieron que hacer sobre mi caso”*. Los magistrados del Tribunal Constitucional no presentan informes para resolver las causas puestas en su conocimiento. En caso de no estar de acuerdo con la ponencia o de querer expresar una posición adicional respecto, emiten votos singulares o fundamentos de voto respectivamente, los que son publicados con la sentencia.
- c. Sobre *“el o los informes que hicieron los asesores jurídicos.”* Los asesores jurídicos de la entidad no intervienen en los casos jurisdiccionales que conoce el Tribunal Constitucional. El Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, establece que su función es, principalmente, la de asesorar a la Alta Dirección en la toma de decisiones administrativas.
- d. Sobre *“el informe en que se da cuenta de la o las razones por la que mi expediente es derivado al Pleno y que sea el ex magistrado Urviola el ponente.”* La información solicitada no existe, en tanto dicho expediente no fue asignado al ex magistrado Urviola Hani. Ahora bien, en cuanto al conocimiento de las causas por parte del Pleno del Tribunal Constitucional, ello se debe a los diferentes criterios de distribución establecidos por el Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional; y dicha decisión, no queda en un registro escrito.
- e. Sobre *“toda la información contenida en el cuadernillo amarillo (o azul).”* El documento al cual se refiere, cuadernillo amarillo o azul, no obra en el archivo del Tribunal Constitucional, debido a que, resuelto el caso, el expediente principal y los escritos adicionales ingresados a la sede constitucional, se devuelven para su ejecución a la Sala Superior de origen del Poder Judicial.
- f. Sobre *“el cuaderno de registro del Archivo que corrobora que toda esa información ha sido debidamente almacenada.”* Los expedientes de tutela de derechos y, en particular, el expediente 05530-2013-PA/TC, no se archivan en el Tribunal Constitucional. Conforme a ley, se devuelven en su integridad a la Sala Superior de origen del Poder Judicial para que se disponga su ejecución. En consecuencia, tal como informa el portal institucional del Tribunal Constitucional, dicha información no obra en la institución, debido a que se cumplió con devolver el expediente 05530-2013-AA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

(expediente judicial 52415-2009 y todo lo actuado en el Tribunal Constitucional) a la Corte Superior de Justicia de Lima, el 29 de setiembre de 2018.

8. Sin perjuicio de lo anterior, considero necesario efectuar precisiones respecto a la documentación que se genera en el trabajo jurisdiccional que desarrolla el Tribunal Constitucional como órgano constitucional autónomo. Al respecto, debo señalar que para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional se organiza en un Pleno con la participación de los siete magistrados que lo integran y también en dos Salas conformadas por tres miembros cada una. En ambos escenarios, el proceso de estudio y debate de cada caso tiene cualidades de confidencialidad.
9. Tal situación se justifica en tanto sirve como una garantía para la independencia del colegiado constitucional, porque protege la libre configuración del criterio de los magistrados y el intercambio de ideas entre ellos, evitando así presiones extraprocesales que traten de influir sobre sus decisiones. En esa línea, Aragón Reyes enfatiza que la reserva de las deliberaciones de un Tribunal Constitucional “preserva mejor el correcto ejercicio de la función jurisdiccional”, en tanto propicia que el debate se lleve con “mayor libertad” y se logren “consensos razonables”. Tal relevancia tiene este principio que, incluso, el artículo 16, numeral 5 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dispone que el cargo de magistrado vaca “por violar la reserva de la propia función”. De ahí que sea solo el producto final de tal deliberación, es decir, tanto la sentencia aprobada como los votos singulares o fundamentos de voto emitidos que la conforman de ser el caso, aquello que adquiere la calidad de documento público por ser esta la decisión jurisdiccional final de la causa.
10. Finalmente, debo señalar que no comparto la decisión de mis colegas de establecer doctrina jurisprudencial vinculante en el presente caso. Considero, al igual como advertí en la sentencia emitida en el Expediente 04106-2022-PHD/TC, que la diversidad de contextos institucionales en nuestro país demanda una interpretación casuística, flexible y ponderada, que se ajuste a las características específicas de cada caso en particular. Por ello, el fijar doctrina jurisprudencial resulta innecesario en la medida que puede limitar injustificadamente la capacidad del juez constitucional para resolver las futuras causas puestas a su consideración.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Por todo lo expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la presente demanda de *habeas data*.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el presente voto singular pues no considero que corresponda declarar infundada la demanda. En mi opinión, esta debe declararse improcedente. Por otra parte, tampoco estoy de acuerdo con la doctrina jurisprudencial que contiene el segundo punto resolutivo de la sentencia. En todo caso, mis razones son las siguientes:

1. En primer lugar y sin perjuicio de reconocer que toda sentencia puede no solo contener una *ratio decidendi* que la sustente sino eventuales *obiter dicta* que la fortalezcan, creo que estos últimos cuando de un Colegiado se trata, deberían estructurarse como resultado del consenso y no de posiciones aisladas, pues estas, por muy respetables que sean, no necesariamente reflejan el parecer de todos quienes lo integran. Ello por lo demás resulta especialmente gravitante cuando hablamos de grandes conceptos.
2. En el caso concreto y aunque es perfectamente plausible que se haga mención del llamado bloque de constitucionalidad como referente de un cánón interpretativo en materia constitucional, debemos ser muy cuidadosos en delimitar lo que este representa o cuales son los elementos que lo integran. En este contexto y aunque en línea de principio concuerdo con la importancia de dicho concepto, no comparto necesariamente lo que se sostiene en el fundamento 9 de la sentencia cuando se hace referencia a que este último estaría compuesto sólo por un grupo de normas que complementan los preceptos constitucionales. Desde mi punto de vista, tal concepción hace mucho que quedo desfasada siendo mas bien reemplazada por una noción de bloque mucho más integral que no sólo hace referencia a normas en el sentido estricto de la palabra, sino a otro tipo de fuentes como las de tipo jurisprudencial. Dentro de las primeras, ciertamente, se encuentran las leyes orgánicas, las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales o incluso los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Dentro de las segundas, en cambio, nos encontramos con la doctrina jurisprudencial, los precedentes vinculantes o la propia jurisprudencia supranacional. Es en función a todos estos elementos que se hace posible delimitar lo que resulta o no constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

3. La caracterización descrita, tampoco es una postura aislada, sino que de alguna forma ya la encontramos anticipada en una reciente ejecutoria como la recaída en el Expediente 0023-20221-PI/TC donde expresamente quedo establecido que *“A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, al igual que a otro tipo de fuentes de incidencia más bien jurisprudencial, se les denomina bloque de constitucionalidad”* (fundamento 12).
4. De otro lado y en cuanto a la materia sobre la que versa el presente caso, la cuestión que aquí tenemos que decidir es si el derecho de acceso a la información pública garantiza que un ciudadano pueda acceder a cierta documentación empleada en el proceso deliberativo que culminó con una decisión adoptada por este Tribunal Constitucional. En particular, decidir si corresponde que se proporcione información relacionada con la ponencia, los estudios realizados por sus magistrados y los miembros del gabinete de asesores, así como las razones que puedan haber existido para considerar que el caso sea conocido por el Pleno de este Colegiado, y las razones para designar como ponente a uno de sus miembros.
5. En mi modo de entender las cosas, el asunto pudo haberse resuelto de manera sencilla, explicando que el proceso deliberativo de un órgano jurisdiccional, de carácter colegiado, no está comprendido dentro de los alcances del derecho de acceso a la información pública. Es decir, declarando que está extramuros del supuesto de hecho de dicho derecho fundamental todo lo relacionado con el estudio, debate, búsqueda de consenso y la articulación de las razones que justifican la decisión de un caso o controversia de naturaleza *jurisdiccional* sometida a conocimiento de este Tribunal.
6. Esta exclusión del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública de todo lo que está alrededor del proceso deliberativo que concluye con la adopción de una decisión jurisdiccional no es parte de una “limitación” de carácter “jurisprudencial” que realice o pueda llevar adelante un tribunal de justicia y, entre ellos, incluso, este supremo intérprete de la Constitución (cf. fundamento 13).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

7. Creo que se está confundiendo lo que es propio de una actividad orientada a “delimitar” un derecho fundamental, con aquella otra que corresponde a la de “limitar” dicho derecho. Desde luego, no son actividades semejantes o análogas. La delimitación de un derecho fundamental es una actividad interpretativa, consistente en identificar que está incluido y qué está excluido del ámbito de protección de un derecho fundamental dado. Consiste en determinar cuáles son las posiciones *iusfundamentales* que, detrás de un derecho fundamental, están *prima facie* protegidos. Y es, por su propia naturaleza, una actividad en la que participan (o pueden hacerlo, en igualdad de condiciones) cualquier activista de la “sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución”, correspondiéndole a este Tribunal Constitucional la última palabra, en su condición de intérprete supremo de la Constitución.
8. “Limitar” un derecho fundamental, en cambio, es una actividad consistente en intervenir una, o algunas, de las posiciones *ius fundamentales* previamente delimitadas de un derecho fundamental. La limitación de un derecho fundamental, así, no es otra cosa que introducir, desde extramuros de su contenido *prima facie* protegido, una injerencia, una restricción, un obstáculo, un impedimento o, en términos generales -para no seguir con caracterizaciones que no puedan totalizar todos los supuestos de actividades semejantes-, una “intervención” sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental. Y para que esa limitación no se transforme en una “violación” del derecho fundamental es preciso que esta deba estar justificada desde todos los criterios -formales y materiales- que la Constitución ha estatuido como parte de su régimen jurídico.
9. Ahora bien, si la limitación de un derecho fundamental presupone siempre su delimitación, hay recordar inmediatamente que, a diferencia de esta última -que resulta del proceso de concreción normativa en el que participamos todos-, la limitación de un derecho fundamental solo puede ser efectuada por aquel órgano al que la Constitución le ha conferido la competencia para hacerlo. Ese también es el régimen aplicable al derecho de acceso a la información pública, cuya disposición que lo reconoce (art. 2.5 CP), además de exceptuar de su contenido protegido toda aquella información que afecte la intimidad personal o las que se funden en razones de seguridad nacional, ella misma estatuye una reserva de ley *reforzada*, al advertir que las demás exclusiones que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

quieran incorporar habrán de contemplarse *expresamente* en una ley.

10. La reserva de ley es una *garantía normativa* de los derechos fundamentales y, por tanto, también del derecho de acceso a la información pública. Por su virtud, la Constitución excluye que la información que se exceptúe de su ámbito de protección pueda ser establecida por una norma *infralegal* o, acaso, por cualquier otro acto de autoridad pública. El dominio de la ley para acometer la tarea de exceptuar cierta clase de información del ámbito protegido por este derecho se opone, pues, a la posibilidad de su deslegalización y, en ese sentido, es, en principio, una *reserva de fuente formal del derecho*, ya que solo la ley *parlamentaria* se encuentra habilitada de la competencia para regular las condiciones y los límites a los cuales está sujeto el ejercicio del derecho.
11. La reserva de ley no es, en rigor, una mera reserva de rango, pues ello conduciría a admitir que cualquier fuente formal del derecho situada en el mismo nivel jerárquico que la ley podría intervenir en la regulación del derecho de acceso a la información pública. Por el contrario, la reserva de ley constituye una verdadera reserva de fuente formal, que tiene espacio solo para la ley en sentido estricto, es decir, para la emanada del Congreso de la República, que es el órgano a quien, en línea de principio, la Constitución lo ha habilitado para configurar, desarrollar o eventualmente limitar tal derecho. Y constituye la primera garantía normativa del derecho de acceso a la información pública, pues, la reserva de fuente formal -la ley parlamentaria-, conlleva también una *reserva de órgano*, puesto que en nuestro sistema constitucional el Congreso de la República es el único órgano competente para aprobar la ley en sentido formal.
12. Si ha de tratarse de una reserva de ley “absoluta” o “relativa” es un tópico innecesario que aquí debamos ventilarlo. Por lo menos en lo que hace a la exclusión de materias informativas del ámbito de protección de este derecho, ha sido el propio titular de la reserva -el Parlamento- el que se ha autolimitado a no recibir la colaboración de ningún otro órgano con el cual pueda cubrir el objeto materia de la reserva legal. Eso es lo que se desprende del inciso i) del artículo 15 de la Ley 27806, al establecer que “El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

respecto de la siguiente: (...) i) Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución, *o por una Ley aprobada por el Congreso de la República*” (subrayado agregado).

13. Es claro que este régimen constitucional al que está sujeto el derecho de acceso a la información pública tiene consecuencias que involucran también a este Tribunal Constitucional. La primera de ellas es que nos sustrae de la competencia para que nosotros, pretorianamente, establezcamos excepciones en el acceso a la información pública, que es un asunto, como acaba de verse, reservado a la ley. Pero que no la tengamos porque en este tipo de asuntos la Constitución demanda la *interpositio legislatoris*, no quiere decir que, como Tribunal Constitucional, no tengamos la capacidad de poder concretizar, caso a caso, las existentes en la ley, y también, desde luego, que no podamos determinar, a partir de la Constitución, su contenido *iusfundamental*, lo que incluye la *identificación de los sujetos obligados* del derecho de acceso a la información pública. No limitar la información excluida del derecho de acceso a la información pública, que corresponde decidir al Parlamento, pero sí a delimitar su contenido protegido y, entre este, los sujetos obligados con el derecho.
14. De este último asunto depende, precisamente, la respuesta que debemos dar en el presente caso: ¿Se encuentran los órganos jurisdiccionales entre los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información pública? ¿La información producida alrededor del ejercicio de la función jurisdiccional es de carácter público? Absolver este tipo de cuestiones no es identificar, pretorianamente, “límites” al derecho de acceso a la información pública, sino “delimitar” su contenido protegido. Una delimitación que no ha de prescindirse de la configuración efectuada por el legislador de los derechos fundamentales, sino que ha de partir necesariamente de los términos en los que lo haya hecho a través de la ley.
15. En mi opinión, la respuesta es negativa en ambas interrogantes. La exclusión de la información producida para ser empleada en el proceso de deliberación de un tribunal de justicia se deriva de la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta ley no incluye como sujeto pasivo del derecho de acceso a la información pública a los tribunales de justicia —y, entre ellos, al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

Tribunal Constitucional— en cuanto ejercen funciones jurisdiccionales. Sí lo hace, en cambio, como lo recuerda el artículo 2 de la Ley N.º 27806, respecto de su condición de órganos que, para cumplir su labor jurisdiccional, se apoyan en una estructura administrativa, sujeta al Derecho Administrativo, en el que se desenvuelve ejerciendo potestades administrativas como cualquier otra entidad que forma parte de la “administración pública” (inciso 6 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444).

16. La inclusión del Tribunal Constitucional entre las “entidades de la administración pública” y, a continuación, su consideración entre los sujetos obligados para con el derecho de acceso a la información pública, pues, solo comprende a la información que elabore, procese o almacene en su condición de órgano que ejerce, por añadidura, potestades administrativas. Está correlacionada a la información relacionada con actividades que se encuentran sujetas al Derecho Administrativo. Es la información resultante de sus actuaciones en ejercicio de la función administrativa, la que está sujeta al principio de transparencia, y es esta clase de información que produce el Tribunal Constitucional el objeto sobre el cual se puede hacer valer cualquiera de las potestades *iusfundamentales* que garantiza el derecho de acceso a la información pública.
17. Entre esa información pública a la que se puede acceder, como se ha sugerido, no se encuentra la del proceso deliberativo de un órgano jurisdiccional de carácter colegiado, como el Tribunal Constitucional. Y esto fue señalado por este Tribunal en la sentencia 125/2025, en cuyo fundamento 29 se estableció doctrina jurisprudencial vinculante que “Los borradores, textos o notas en desarrollo, apuntes preliminares, actas, audios y videos, así como opiniones jurídicas especializadas no vinculantes o similares, utilizados en el proceso deliberativo de los órganos unipersonales o colegiados que administran justicia y del Ministerio Público, cualquiera sea el soporte en el que se encuentren”.
18. Esta disociación entre la información que resulte del ejercicio de la función jurisdiccional de aquella que dimana del ejercicio de potestades administrativas por el Tribunal Constitucional, la expuse en mi voto singular a la sentencia 125/2025, donde recordé cómo el legislador abordó el tema de la información a la que están obligados de proporcionar los órganos jurisdiccionales en nombre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

del derecho de acceso a la información pública. Esa información, concretamente, es la que se encuentra prevista en el Título VI añadido por la Ley 30934 a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

“(…) 1. La hoja de vida del juez o del fiscal, de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura. En esa publicación se incluye la información básica sobre su formación académica y experiencia laboral, sanciones disciplinarias impuestas, patrimonio conforme a su declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas, sentencias, resoluciones o dictámenes emitidos o en las que haya participado como integrante de un colegiado.

2. La declaración jurada de intereses de los jueces, fiscales y, en general, de los miembros del sistema de justicia que permitan conocer si están o no incurso en situaciones en las cuales sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones del cargo.

3. Todas las sentencias judiciales, dictámenes fiscales y jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable, conforme a los lineamientos y directrices establecidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, y en coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio Público.

4. La relación de entrevistas y visitas que tengan los jueces y fiscales y, en general, de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y de la Academia de la Magistratura, con indicación del asunto que las haya motivado.

5. Los informes anuales de las entidades que integran el sistema de justicia sobre las actividades realizadas en el marco de sus competencias.

(…)

8. Información detallada y útil para la generación de políticas públicas en la materia.

9. Acceso al Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional, creado por el Decreto Legislativo 1265 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 002-2017-JUS”.

19. Esta acotación legislativa sobre la información que el Tribunal Constitucional tiene la obligación de transparentar deja extramuros del supuesto de hecho del derecho de acceso a la información pública toda aquella información, actuación y documentación relativa a los procesos constitucionales que, en ejercicio de su función jurisdiccional, el Tribunal Constitucional conoce. Esa es la razón por la cual, por un lado, discrepo de que al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

decidirse la demanda, esta se haya declarado “infundada”, cuando, en rigor, se trata de un caso típico de improcedencia fundado en el artículo 7.1 del Código Procesal Constitucional. En mi opinión, por las razones antes expuestas, los hechos y la pretensión no están relacionados con el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública.

20. Una última cuestión sobre la que quisiera detenerme, siquiera brevemente, es lo que a modo de “cuestión previa” se afirma en el fundamento 4 de la sentencia. En particular, su “advertencia” de que las demandas que se hayan interpuesto contra el Tribunal Constitucional, “...deberán de continuar su trámite con normalidad en tanto los agravios cuestionados no devengan de un acto lesivo concreto de parte de alguno de los magistrados de este Pleno, de forma tal que pueda afectar al derecho a la *imparcialidad subjetiva* del juez como parte del debido proceso”. No termino de entender qué exactamente se está queriendo decir. O mejor, qué se sugiere, entre líneas, que deba ocurrir por el solo hecho de que se invoque que una decisión adoptada por el órgano que cierra la justicia constitucional en el país haya sido expedida con el concurso de uno de sus magistrados con infracción del derecho a la imparcialidad subjetiva.
21. En lo que termino de entender parece sugerirse que, en ejercicio de sus funciones, o sea, en el ejercicio de la función jurisdiccional, un magistrado del Tribunal Constitucional pueda violar, o amenazar con hacerlo, un derecho fundamental. Y cuando ello acontezca, que los jueces de instancias inferiores a este Tribunal pueden adoptar las medidas que correspondan. O sea, que cabe amparos, habeas corpus y cualquier otro proceso de tutela de derechos contra las sentencias de este Tribunal Constitucional. Y hablo de “sentencias” porque las violaciones o amenazas a las que se refiere dicho fundamento 4º de la sentencia en mayoría, solo podrán materializarse a través de las decisiones que aprueba colegiadamente este Tribunal Constitucional. En mi opinión, este criterio desconoce los alcances del principio de colegialidad que articula e informa el funcionamiento de este Tribunal, por cuya virtud la decisiones que adopta se atribuyen al órgano y no a los miembros que la integran, y al mismo tiempo es contradictorio con lo que se afirma a partir del fundamento 57 y 58 de la sentencia en mayoría, que recuerda la inviolabilidad de todos y cada uno de los integrantes del colegio y la razón por la cual no responden por los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo, conforme dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

22. De mi parte, agregaría que la hipótesis de que la participación de un magistrado del Tribunal Constitucional pueda lesionar, o haber lesionado, el derecho al juez imparcial, que es la razón subyacente que parece estar detrás, ha sido objeto de una regulación específica en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acorde con la inexistencia de magistrados auxiliares o suplentes, pero también teniendo en consideración los efectos del principio de colegialidad en la toma de decisiones del órgano Tribunal Constitucional.
23. Sus magistrados, en efecto, son irrecusables. Las partes no tienen medios legales, como la recusación en el ámbito de la justicia ordinaria, para apartar a uno de sus magistrados del conocimiento de un caso. El único medio que contempla el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es la abstención del magistrado que tenga un interés directo o indirecto en la resolución de la controversia. Y puesto que se trata de una abstención al interior de un órgano jurisdiccional que decide de modo colegiado, y que no tiene magistrados suplentes ni auxiliares, el artículo 8 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional ha previsto, implícitamente y por añadidura, que esta abstención solicitada por el magistrado deba incluso ser evaluada y aprobada por el Pleno, pues no procederá si esta impide que el Tribunal Constitucional resuelva el caso.
24. Pues bien, el problema es que las reglas que se enuncian no solo no están formuladas considerando esta especificidad del Tribunal Constitucional como órgano colegiado, sino que, adicionalmente, me temo que logra introducir por la puerta trasera del ordenamiento procesal una vía para tornar revisables las decisiones del Tribunal que cierra el sistema en el orden interno. Entre los muchos supuestos que puedan imaginarse, está la hipótesis de una decisión que, a juicio de un juez del amparo, se haya adoptado con la participación de un magistrado del Tribunal Constitucional que no debió participar por las razones que fueren, y cuyo voto sirvió para hacer mayoría y decidir el caso de una forma u otra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02506-2022-PHD/TC
LIMA
EDGARD ALBERTO GUZMAN
DONGO

25. Y no es que piense que un supuesto de esa naturaleza no se pueda presentar. Pero en un caso extremo -en que el decoro no sea una virtud que cultive un tal magistrado del máximo tribunal de justicia de este país, o por las razones que fuera, el pedido de abstención no sea aprobado por el Pleno del Tribunal-, estoy convencido que al tratarse de una decisión imputable al órgano de cierre del sistema de justicia constitucional, un cuestionamiento de esa naturaleza debería ser objetado a nivel de la justicia supranacional contemplada en el artículo 205 de la Constitución, y no en sede interna, que es lo que tal vez sin proponérselo se auspicia en el fundamento 4 de la sentencia en mayoría.
26. Son estas las razones, pues, que me llevan a discrepar de la decisión de declarar infundada la demanda de habeas data. En mi opinión, esta debió declararse improcedente. Y son estas mis razones las que me llevan a expresar mi diferencia con la doctrina jurisprudencial vinculante que contiene el segundo punto resolutivo de la sentencia en mayoría: no se trata de una interpretación extensiva de la excepción prevista en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para los órganos que ejercen funciones administrativas, la que excluye del ámbito de protección del derecho en cuestión a la información utilizada en el proceso de deliberación de un tribunal de justicia de carácter colegiado.
27. En rigor, la información relacionada con la deliberación y adopción de decisiones por parte de un órgano en el ejercicio de funciones jurisdiccionales no constituye parte del contenido protegido por el derecho de acceso a la información pública. El programa normativo de este derecho se proyecta únicamente sobre la información que se deriva del ejercicio de potestades administrativas, sin comprender aquellas vinculadas con el desempeño de la función jurisdiccional, que tiene tras de sí la necesidad de garantizar y preservar la independencia, interna y externa, del Tribunal Constitucional, así como la confidencialidad inherente al proceso decisorio del órgano colegiado.

S.

OCHOA CARDICH