



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de julio de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Ricardo Heredia Clavo contra la resolución de fojas 107, de fecha 12 de octubre de 2021, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró improcedente la demanda de autos; y

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de enero de 2021, don Juan Ricardo Heredia Clavo interpone demanda de *habeas data* [cfr. fojas 6] contra la Secretaría General del SUTE – provincial de Chiclayo. Solicita que se le entregue la información y documentación sobre los ingresos y egresos del SUTE provincial de Chiclayo de los años 2018, 2019, 2020 y enero de 2021, la cual comprende:

- a) Las copias simples de los libros de ingresos y egresos de los años 2018, 2019, 2020 y enero de 2021.
- b) Los informes económicos de los años 2018, 2019, 2020 y enero de 2021; precisando que los informes económicos de los años 2018 y 2019 han sido entregados a la nueva secretaria general al momento de hacerle traslado de la documentación por el cargo que asumió desde noviembre de 2019; además de los informes económicos que esta ha otorgado junto al secretario de economía desde noviembre de 2019 hasta la actualidad.
- c) De los recibos de ingresos y egresos desde noviembre de 2019 hasta la fecha que se remite la solicitud de información de manera notarial.
- d) De las actas de aprobación de los informes económicos que la secretaria general ha otorgado desde noviembre de 2019 junto al secretario de economía.
- e) Sobre los ingresos y egresos de los cursos de capacitación que se han realizado a partir de noviembre de 2019 hasta la fecha; así como los recibos de ingresos y egresos de estos cursos de capacitación desde noviembre de 2019.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

- f) Las resoluciones expedidas por la Gerencia Regional de Educación de Lambayeque o la UGEL-Chiclayo, con los cuales se autoriza los cursos de capacitación desde noviembre de 2019.

El demandante sostiene que mediante carta notarial de fecha 14 de enero de 2021 requirió a la demandada la referida información; sin embargo, mediante carta notarial de respuesta de fecha 16 de enero de 2021 se advierte que la emplazada no tiene la más mínima voluntad de entregarle lo solicitado; por lo que corresponde hacer cumplir lo prescrito en el inciso 2 del artículo 61 del Código Procesal Constitucional (autodeterminación informativa).

Con fecha 2 de marzo de 2021, doña Rosa Emérita Horna Saavedra, secretaria general del SUTE – provincial de Chiclayo contestó la demanda [cfr. fojas 57] expresando que, como auxiliar de educación de la IE 11009, según el Estatuto y el Reglamento del SUTEP, el actor es miembro del gremio y, conforme al “principio de autosostenimiento y transparencia”, que pauta el artículo III.5 de su Estatuto, “[l]as diversas actividades del gremio y sus acciones de lucha deben ser solventadas por los recursos propios de los afiliados mediante la cotización sindical y las distintas actividades económicas que se puedan realizar. Los afiliados encargados de la administración de fondos sindicales, (...), están en la obligación de administrar los mismos con transparencia y honestidad”. Al carecer de mayores ingresos que nuestra exigua cotización, son los descuentos y similares por diversos conceptos impuestos a los trabajadores del sector que administra el Sub-Cafae, el único sostén que integra el fondo económico de nuestro Comité Provincial. Asimismo, aduce que el primer párrafo del artículo 2 del Estatuto establece que “[e]l SUTEP es una organización sindical con personería jurídica de índole privado (...)”; por lo que, al no constituir una entidad pública, no se encuentra obligada a brindar la información requerida.

El Quinto Juzgado Civil de Chiclayo de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, a través de la Resolución 3, de fecha 22 de marzo de 2021 [cfr. fojas 69], declaró improcedente la demanda por considerar que la demandada no resulta ser una entidad sujeta a los alcances de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues se trata de una organización sindical con personería jurídica de índole privado que no presta servicios públicos o ejerce función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, por lo que, aun cuando pudiese ser legítimo el acceso a la información que se solicita, sin perjuicio de los cuestionamientos de transparencia a la gestión realizados por el hoy demandante, la vía procesal no resulta ser idónea.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, mediante Resolución 9, de fecha 12 de octubre de 2021 [cfr. fojas 107], confirmó la apelada por considerar que no se aprecia que lo pretendido por el actor tenga alguna relación con los supuestos que habilitan a recurrir al proceso de *habeas data* destinado a recabar información que se refiere a la persona del solicitante (autodeterminación informativa). La información sobre el manejo económico de una entidad privada no tiene relación alguna con el indicado derecho. Lo que pretende el actor está relacionado con la información económica de una organización sindical, ingresos y egresos; lo cual puede y debe solicitarlo con las formalidades que establece el estatuto de la persona jurídica de derecho privado y no a través del *habeas data*.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que, en virtud de su derecho a la autodeterminación informativa, se entregue al recurrente la información y documentación sobre los ingresos y egresos del SUTE provincial de Chiclayo de los años 2018, 2019, 2020 y enero de 2021, la cual comprende:
 - a) Las copias simples de los libros de ingresos y egresos de los años 2018, 2019, 2020 y enero de 2021.
 - b) Los informes económicos de los años 2018, 2019, 2020 y enero de 2021; precisando que los informes económicos de los años 2018 y 2019 han sido entregados a la nueva secretaria general al momento de hacerle traslado de la documentación por el cargo que asumió desde noviembre de 2019; además de los informes económicos que esta ha otorgado junto al secretario de economía desde noviembre de 2019 hasta la actualidad.
 - c) De los recibos de ingresos y egresos desde noviembre de 2019 hasta la fecha que se remite la solicitud de información de manera notarial.
 - d) De las actas de aprobación de los informes económicos que la secretaria general ha otorgado desde noviembre de 2019, junto al secretario de economía.
 - e) Sobre los ingresos y egresos de los cursos de capacitación que se han realizado a partir de noviembre de 2019 hasta la fecha; así como los recibos de ingresos y egresos de estos cursos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

capacitación, desde noviembre de 2019.

- f) Las resoluciones expedidas por la Gerencia Regional de Educación de Lambayeque o la UGEL-Chiclayo, con los cuales se autoriza los cursos de capacitación desde noviembre de 2019.

Conviene precisar que el sindicato emplazado ha expresado que, al carecer de mayores ingresos que la exigua cotización sindical, son los descuentos y similares por diversos conceptos impuestos a los trabajadores del sector que administra el Sub-Cafae, el único sostén que integra el fondo económico de su Comité Provincial, es decir, el demandado no solo se sostiene económicamente de la cotización sindical de sus agremiados sino, en mayor medida, de los descuentos u otros conceptos impuestos a los trabajadores del sector educación que administra el Sub-Cafae. En tal sentido, si bien el demandante considera que la negación de la información solicitada vulnera su derecho de autodeterminación informativa, este Tribunal estima, en aplicación del principio *iura novit curia*, que el derecho que en realidad sustenta su pretensión es el derecho de acceso a la información pública, pues el demandado dispone de fondos provenientes del Sub-Cafae, el cual está constituido, entre otros ingresos, por recursos provenientes del presupuesto público. Este aspecto será pasible de desarrollo mediante la presente sentencia.

Por tanto, el asunto litigioso radica en determinar si el requerimiento de información del actor resulta atendible o no.

Cuestión procesal previa

2. De acuerdo con el artículo 60 del nuevo Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya negado a la entrega de la información requerida, incluso si la entregare de manera incompleta o alterada; no haya contestado el reclamo dentro del plazo establecido o lo haya hecho de forma incompleta, denegatoria o defectuosa. Al respecto, dicho requisito ha sido cumplido por el accionante conforme se aprecia de autos (solicitud de fecha 14 de enero de 2021 de fojas 2), habilitándose la competencia de este colegiado para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la materia controvertida planteada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

La peculiar característica de los Comités de Administración del Fondo de Administración de Asistencia y Estímulo (Cafae) y de los organismos que disponen de sus fondos

3. Uno de los argumentos esbozados por el sindicato demandado, en su contestación de demanda, es que el primer párrafo del artículo 2 del Estatuto establece que “[e]l SUTEP es una organización sindical con personería jurídica de índole privado (...)”; por lo que, al no constituir una entidad pública, no se encuentra obligada a brindar la información requerida. Asimismo, ha manifestado que, en mayor medida, son los descuentos y similares por diversos conceptos impuestos a los trabajadores del sector educación, que administra el Sub-Cafae, el sostén que integra el fondo económico de su Comité Provincial.
4. Cabe precisar algunas cuestiones acerca de las características de los Comités de Administración del Fondo de Administración de Asistencia y Estímulo (Cafae). De acuerdo a la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 015-2002-SUNARP-SN, que aprueba la Directiva 001-2002-SUNARP-SN, los Cafaes son “organizaciones peculiares que no constituyen en estricto personas jurídicas”. Por su parte, el Informe 587-2010-SERVIR/GG-OAJ de Servir, de fecha 29 de diciembre de 2010, ha indicado que el Cafae es una organización completamente diferenciada de la entidad pública que le provee de recursos, no siendo “propiamente un organismo estatal” sino “entes ajenos al aparato estatal que cuentan con una personería especial y distinta”.
5. Se trata entonces de una entidad singular, separada de la administración pública, pero que al mismo tiempo no es una persona jurídica. Son entidades que desafían la división entre entidades públicas y privadas establecidas en la jurisprudencia del derecho de acceso a la información pública. Así, si bien no son entidades estatales, tienen una vinculación directa con las entidades del Estado. Es una relación de dependencia, por cuanto si la entidad pública deja de existir, el Cafae, tal cual está regulado, también tendría que cesar.
6. El Tribunal Constitucional ha expresado que “los Cafae constituyen organizaciones administradas por trabajadores en actividad, para beneficio de los mismos, y, en ese sentido, son solo ellos los destinatarios de sus prestaciones, sean estas de carácter dinerario o no (...)” (sentencia emitida en el Expediente 06117-2005-PA/TC, FJ 8).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

7. El Decreto Supremo 006-75-PM-INAP y modificatorias establecen normas generales a las que se deben sujetar los organismos del sector público para la aplicación del Fondo de Asistencia y Estímulo, indicando que sus fondos serán destinados a brindar asistencia, reembolsable o no, a los trabajadores de la entidad. En su artículo 4 se indica que dicho fondo pueda utilizarse solamente para:
- a) Asistencia familiar mediante donaciones para atender gastos imprevistos no cubiertos por la seguridad social.
 - b) Apoyo de actividades de recreación, educación física y deportes, así como artísticas y culturales de los trabajadores y sus familiares.
 - c) Premios honoríficos en función de los informes evaluativos semestrales del desempeño del trabajador y de los grupos de trabajo.
 - d) Inversiones que pasarán a constituir propiedad de los trabajadores de la Administración Pública, a través de las Asociaciones Civiles que los representen para dicho fin.
 - e) Pago de becas de perfeccionamiento o financiación de estudios o tesis profesionales que se refieran a sus respectivas áreas de trabajo o relacionadas con su sector.
 - f) Aportes para programas o proyectos conjuntos de dos o más organismos públicos.
 - g) Préstamos para adquisición de viviendas de interés social orientados a financiar parcialmente las respectivas cuotas iniciales. Dichos préstamos serán reembolsados en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses y no devengarán ningún tipo de interés. El monto de los préstamos será fijado en el Plan Anual de Utilización del Fondo de Asistencia y Estímulo.
8. Conviene precisar que los integrantes del Comité que administra el Cafae son representantes del Estado, pues conforme el artículo 6 del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP, el Cafae será integrado por: i) un representante del Titular del Pliego Presupuestal, quien lo presidirá; ii) el director de personal o quien haga sus veces; iii) el contador general o quien haga sus veces; y iv) tres trabajadores de la entidad, elegidos por los trabajadores de esta.
9. Por su parte, el artículo 8 de la norma indica que los fondos de asistencia y estímulo podrán ser incrementados mediante transferencias provenientes de fondos presupuestales, donaciones, aportes o erogaciones. Y el artículo 3 del Decreto de Urgencia 088-2001 ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

precisado que los recursos de los fondos de asistencia y estímulo provienen de los descuentos por tardanza o inasistencia al centro de labores, donaciones o legados, transferencias de recursos que reciban de la propia entidad, rentas generadas por los activos propios y demás ingresos por actividades o servicios.

10. Así, los fondos de los cafaes pueden tener diversos orígenes, los mismos que no son distinguidos una vez que entran en sus cuentas bancarias. Es decir, los cafaes tienen una cuenta bancaria compuesta de montos provenientes del presupuesto del Estado y provenientes de aportes privados.
11. En suma, se está ante una situación que desafía la clasificación entre entidad pública y privada, elaborada en la jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información pública. Si bien es una entidad privada, no es una persona jurídica, y además tiene un estrecho vínculo con la entidad pública a la que se encuentra adscrita. No brinda un servicio bancario o financiero propiamente dicho, sino que su finalidad está enfocada en brindar asistencia, reembolsable o no, a los trabajadores de dicha entidad. Para ello utiliza fondos que provienen del presupuesto público y otros que provienen de la actividad privada. Estando a lo expuesto, esta situación amerita que en este caso el Tribunal adapte las reglas desarrolladas respecto al derecho de acceso a la información pública.

Análisis de la controversia

12. Cuando se está ante entidades públicas el Tribunal Constitucional ha desarrollado un criterio jurisprudencial en virtud del artículo 10 de la Ley 27806, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que establece lo siguiente:

Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce.

Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

13. En virtud de ello, el Tribunal ha indicado que las personas jurídicas privadas que brinden servicios públicos o efectúen funciones administrativas están obligadas a suministrar la siguiente información: (a) características de los servicios públicos que prestan, (b) sus tarifas y (c) funciones administrativas que ejercen (bajo concesión, delegación o autorización del Estado). Pero como ya se precisó, los cfaes no brindan un servicio público, sino que brindan una labor asistencial a los trabajadores de una entidad pública.
14. Sin embargo, la peculiaridad de este caso radica en que los cfaes también administran fondos provenientes del presupuesto público y el sindicato emplazado utiliza dichos fondos. Por ello cabe determinar si es que lo establecido en el segundo párrafo del artículo 10 referido, es aplicable para el caso de los cfaes o sub-cfaes y los organismos que dispongan de sus fondos. Para ello debe determinarse si es que la información relacionada con los fondos del Cafae se encuentra a su vez vinculada con los recursos del presupuesto público, que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa.
15. Como ya se ha anotado, los fondos del Cafae están constituidos por montos provenientes del sector público y privado, los que van a la cuenta del Cafae, en donde ya no puede identificarse el origen de dicho dinero, por lo que no podría determinarse si el dinero utilizado para la asistencia, reembolsable o no, a los trabajadores de dicha entidad son los pertenecientes a los fondos públicos o privados.
16. ¿Basta esta indeterminación para indicar que tal actividad no resulta sujeta al derecho de acceso a la información pública? Este Tribunal considera que no. Y es que el hecho de que se esté utilizando fondos del presupuesto público habilita a que se pueda conocer las formas en que opera dicha utilización. Es decir, a que los ciudadanos conozcan la gestión y el destino de esos fondos. En tal sentido, para efectos del derecho de acceso a la información pública, la información producida en virtud de los fondos de los cfaes puede ser materia de dicho derecho fundamental. Esta decisión se fundamenta en el hecho del principio de publicidad, que en este caso debe primar sobre los derechos de la entidad y la de sus usuarios que son finalmente servidores públicos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00953-2022-PHD/TC
LAMBAYEQUE
JUAN RICARDO HEREDIA CLAVO

17. En consecuencia, si el sindicato emplazado se sustenta económicamente y utiliza los fondos que administra el Sub-Cafae, tal y como ha sido expresado en la contestación de demanda, la información económica del referido sindicato constituye información que puede ser solicitada por cualquier ciudadano, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.
18. Finalmente, en atención a que se encuentra acreditada la vulneración del derecho de acceso a la información pública corresponde ordenar al SUTE – provincial de Chiclayo asuma el pago de las costas y los costos procesales en atención a lo dispuesto por el artículo 28 del nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por la vulneración al derecho de acceso a la información pública.
2. **ORDENAR** que el sindicato demandado proporcione la información solicitada, previo pago del costo de reproducción.
3. **CONDENAR** al demandado al pago de las costas y los costos procesales a favor del demandante, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH