

## CASO CARLOS BRACAMONTE RUIZ y el acceso a la información de declaraciones juradas de funcionarios públicos

Por: Yvana Lucía Novoa Curch

Investigadora del IDEHPUCP y miembro del DEPEC



Fotografía: opinion.com.bo

El 28 de mayo de 2013, la Sala Primera del Tribunal Constitucional emitió la sentencia recaída en el expediente N° 03769-2012-PHD/TC. Dicha sentencia declaró infundado el recurso de agravio constitucional interpuesto por Carlos Bracamonte Ruiz contra la resolución de 15 de marzo de 2012 expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Dicha sala había declarado fundada en parte de la demanda de hábeas data por la cual se solicitaba el acceso a la información pública de la copia de la primera y segunda sección de las declaraciones de ingresos, bienes y rentas del expresidente de la República, Alan García Pérez, que

hayan sido emitidas desde el 28 de julio de 2006 hasta el término de su mandato.

La primera instancia del caso declaró infundada la demanda de habeas data alegando que la información contenida en la sección primera de las declaraciones juradas contenía carácter reservado. Por su parte, la segunda instancia declaró fundada en parte la demanda del actor, en específico, en relación a la sección primera referida a la información sobre bienes muebles e inmuebles registrables y sobre los ingresos y bienes provenientes del sector público. Sin embargo, declaró infundada los demás extremos.

A continuación algunos extractos relevantes de la sentencia del Tribunal Constitucional:

### Sobre los alegatos de las partes

“El demandante manifiesta que la información requerida tiene carácter público a tenor del artículo 40° de la Constitución (...), y de conformidad con el artículo 3° de la Ley N° 27482, al establecer que “La declaración jurada debe contener todos los ingresos, bienes y rentas, debidamente especificados y valorizados tanto en el país como en el extranjero (...). Agrega que la restricción de acceso a la información pública regulada por el Decreto Supremo N° 080-2001-PCM desnaturaliza el carácter público de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos por encontrarse estipulada en una norma de rango infralegal.

Al respecto la defensa de la parte emplazada ha expresado que la información requerida tiene carácter restringido por comprender información que forma parte de la vida privada de terceros de conformidad con lo que dispone el inciso 5) del artículo 17° del Texto único Ordenado de la Ley N° 27806.”

### Sobre el derecho de acceso a información pública y el derecho a la intimidad

“Teniendo en cuenta lo señalado, conviene indicar que en la referida sentencia se sometió al test de proporcionalidad la restricción relativa a la difusión de la información de los funcionarios y servidores públicos (y sus cónyuges) relacionada con sus bienes muebles no registrables, sus ingresos provenientes del sector privado y sus instrumentos financieros (ahorros, colocaciones, depósitos e inversio-

nes en el sistema financiero), contenidos en la sección primera de la declaración jurada estableciéndose que esta resultaba legítima en términos constitucionales. En efecto, se precisó que si bien: [...] la información solicitada está referida a personas que han ostentado cargos públicos y que existe un alto interés público en conocer la mayor cantidad de información respecto de tales personas, más aún dados los altos índices de corrupción que aún existen en nuestro país y la lucha frontal contra dicho flagelo que deben realizar tanto el Estado como la sociedad civil. Sin embargo, el otorgar publicidad e información tan detallada de los funcionarios públicos y de sus cónyuges constituye una pretensión que se distanciaría del interés público para pasar al ámbito de la mera curiosidad, la misma que no encuentra en modo alguno respaldo constitucional.

En consecuencia, (...) dicha restricción de acceso a la información pública se encuentra justificada constitucionalmente en la protección del derecho a la intimidad o vida privada, del cual también gozan los funcionarios y los servidores públicos así como sus cónyuges.”

## Decisión final

“Consecuentemente corresponde desestimar la demanda en vista de que permitir judicialmente la difusión de la información solicitada (...) lesionaría el derecho a la intimidad o vida privada del expresidente de la República, Dr. Alan García Pérez y su cónyuge”.

## Comentario

En primer lugar, es necesario exponer brevemente algunas consideraciones sobre los derechos involucrados en la presente controversia: el acceso a la información pública y el derecho a la intimidad.

El derecho de acceso a la información pública se encuentra previsto en el artículo 2 inciso 5 de la Constitución y consiste en que toda persona puede

“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 trata de un derecho de carácter instrumental ya que permite dar satisfacción a otros derechos y principios como el derecho de participación ciuda-

dana o el principio constitucional de proscripción de la corrupción.<sup>1</sup> De igual forma, este derecho está directamente vinculado al principio de publicidad o máxima divulgación, por el cual toda la información del Estado es presumida pública y accesible, salvo en aquellos casos previstos taxativamente como excepción en la ley. Se trata, entonces, de un elemento clave para el funcionamiento de un sistema democrático y con la aspiración de erradicar la corrupción.

Por su parte, el derecho a la intimidad está contemplado en el artículo 2 inciso 7 de la Constitución. Está conformado por una serie de circunstancias que por su carácter personalísimo, no están expuestas normalmente al público. Así, a través de este derecho, las personas pueden excluir del conocimiento de los demás lo que consideren inaccesible y quieran preservar en el ámbito de lo privado, a fin de conducir su vida con libertad.<sup>2</sup>

Pues bien, en relación al conflicto entre los dos derechos a los que se acaba de hacer referencia, el Tribunal Constitucional en este caso cita la sentencia 04407-2007-PHD/TC, en la cual se pronuncia de la siguiente manera al aplicar el test de proporcionalidad:

“podría concluirse que, si lo que se pretende es prevenir la corrupción al interior de la Administración Pública y de cualquier otra entidad que administre recursos del Estado mediante la remisión de dicha información a

«El posible conflicto con el derecho a la intimidad queda solucionado con el consentimiento que otorgan los funcionarios y servidores públicos respecto de la publicidad de dicha información, desde el momento en que asumen el cargo»

1 STC Exp. N° 00017-2011-PI/TC.

2 CARRILLO, Marc. El derecho a no ser molestado: información y vida privada. Navarra: 2003, p. 39.

una entidad encargada de ejercer, precisamente, el control de la transparencia en la gestión pública; dichos fines constitucionalmente legítimos se encontrarían protegidos y, en consecuencia, no resultaría necesaria la difusión detallada de la sección primera de las declaraciones juradas en tanto que en la segunda sección se encontraría la información en términos globales, por lo que la ciudadanía podría advertir la existencia de alguna irregularidad o indicio de malversación de recursos públicos. (...) Por ello, consideramos que el ejercicio de una función o servicio público no puede implicar, en modo alguno, la eliminación de sus derechos constitucionales a la intimidad y a la vida privada (...).”

Al respecto, es necesario señalar que el permitir el acceso público a todo el contenido de las declaraciones juradas, en ningún momento elimina o anula el derecho a la intimidad de los funcionarios. Por el contrario,

“las personas que ejercen funciones de relevancia pública están sujetas a una crítica más intensa que los simples particulares, pues en un sistema basado en valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inherente al ejercicio de los cargos públicos”.<sup>3</sup>

De esta forma, los funcionarios públicos están sujetos a mayores críticas, pero también a controles mucho más intensos por parte de entidades públicas fiscalizadoras y, además, por parte de la ciudadanía. Y es que es necesario recordar que el poder del Estado proviene del pueblo, lo cual se encuentra contemplado en el artículo 45° de la Constitución.

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el caso *Caso Fontevicchia y D'amico Vs. Argentina* del siguiente modo:

“en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza”.

Por otra parte, en la misma sentencia citada por el Tribunal Constitucional, este señaló que basta con que la ciudadanía tenga acceso a la información

global de los ingresos, ubicada en la parte segunda de las declaraciones juradas. Sobre este punto, es necesario anotar que no se trata solo de conocer el valor total de los ingresos. La fuente de la cual provienen dichos ingresos es información importante pues a través de ella se puede detectar posibles casos de cohechos o colusión entre el funcionario y una empresa privada. Y es que por medio del acceso al contenido de las declaraciones juradas, la ciudadanía podrá apreciar la evolución patrimonial y financiera de los funcionarios y servidores públicos. Esto permitirá apreciar incrementos sospechosos de dinero, así como ingresos económicos cuyo origen se encuentre en empresas privadas. Esto es de suma importancia cuando, por ejemplo, un alto funcionario ingresa al cargo público registrando ingresos provenientes de cierta empresa privada que, posteriormente gana licitaciones mientras el funcionario se encuentra en ejercicio del cargo. Un supuesto así permitiría pensar sobre la posible comisión de un delito de colusión o de cohecho.

Finalmente, el TC ha indicado en este caso que el interés de los ciudadanos y ciudadanas por conocer la información detallada de los ingresos de las declaraciones juradas, estaría asociado a la mera curiosidad. Sobre esto, es necesario rechazar dicha interpretación. El goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a la participación y vigilancia ciudadanas no se fundamenta en “curiosidad”, sino en el hecho de que el poder estatal emana del pueblo y a éste se deben los funcionarios y representantes del Estado. El ejercicio de la función pública es un servicio para brindar mejor calidad de vida a la ciudadanía y para la satisfacción de sus derechos fundamentales.

En conclusión, se considera que hubiera sido adecuado que el Tribunal Constitucional, al momento de realizar el test de proporcionalidad, tome en cuenta el contenido del derecho al acceso a la información pública, su utilidad y carácter instrumental de cara al ejercicio de otros derechos fundamentales en el marco de una sociedad democrática. Esto, a efectos de que se permita el acceso a la información pública del contenido total de las declaraciones juradas de funcionarios públicos. El posible conflicto con el derecho a la intimidad queda solucionado con el consentimiento que otorgan los funcionarios y servidores públicos respecto de la publicidad de dicha información, desde el momento en que asumen el cargo.

<sup>3</sup> FAYOS CARDÓ, Antonio (coordinador). Los derechos a la intimidad y a la privacidad en el siglo XXI. Madrid: Dykinson, 2014, p. 143.