



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de febrero de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, conformada por los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera con su fundamento de voto que se agrega, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Luis Ríos Runciman contra la Resolución 9, de fojas 94, de fecha 22 de abril de 2021, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 22 de abril de 2019, el demandante interpone demanda de *habeas data* contra el Sub Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo de los trabajadores del Sector Educación – SUB CAFAE-SE, con el objeto de que se le proporcione el informe que se presentó al directorio para su Análisis, Aprobación y recepción de la Obra, Centro de Recreación “Los Paucares”; y a cuánto asciende el monto total que se pagó por la obra denominada Centro de Recreación “Los Paucares”, al amparo del derecho de acceso a la información pública.

El Sub CAFAE SE Iquitos-Maynas Loreto, contesta la demanda y señala que la Contraloría General de la República ha expresado que los Comités de Administración de los Fondos de Estímulo de las Entidades – CAFAE y SUB CAFAES son entes de naturaleza privada y que sus fondos no son públicos. Asimismo, señala que la información requerida por el actor está referida a obras que se han ejecutado con fondos propios obtenidos de las actividades empresariales promovidas por el SUB CAFAE con la finalidad de brindar asistencia y estímulo a los trabajadores del Sector Educación, encontrándose dentro de las excepciones establecidas en el artículo 15-B de la Ley 27806, referida al secreto bancario, tributario, comercial, etc. Finalmente, expresa que el actor no tiene ninguna relación con el empleado, siendo improcedente la demanda.

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/03/2022 21:52:20-0500

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/04/2022 09:53:07-0500

Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Jane
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 11/04/2022 23:08:15-0500

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/03/2022 14:13:04-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

El Segundo Juzgado Civil de Maynas declara improcedente la demanda, al considerar que el actor desconoce la información a la que puede acceder en casos de personas jurídicas privadas que brinden servicio público, por lo que la información requerida no es pasible de ser entregada ya que no está referida a los aspectos sobre los cuales puede acceder.

La Sala Civil de Loreto confirma la apelada considerando que el actor no ha cumplido con requerir con documento de fecha cierta al emplazado, conforme lo dispone la normativa procesal constitucional.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. En el caso de autos, se verifica que el demandante ha cumplido con requerir al emplazado la información en cuestión (fojas 3), verificándose que no existe respuesta. Esto en atención a lo dispuesto por el literal a) del artículo 60 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
2. En tal sentido, corresponde verificar si la información requerida debe ser entregada o no al demandante, debiendo analizar las singularidades del caso advertidas en los fundamentos anteriores.

La peculiar característica de los Comités de Administración del Fondo de Administración de Asistencia y Estímulo

3. Este Tribunal señaló 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 [...]” [cfr. STC 03741-2009-PA/TC, fundamento 7].
4. Por su parte, el Decreto Supremo 006-75-PM-INAP y sus modificatorias han establecido normas generales a las que deben sujetarse 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. Así, en el artículo 4 del citado Decreto se indica que dicho fondo pueda utilizarse solamente para:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

- 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 serán fijados en el Plan Anual de Utilización del Fondo de Asistencia y Estímulo.
5. En relación con los fondos de los CAFAE, el artículo 8 del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP indica que los fondos de asistencia y estímulo podrán ser incrementados mediante transferencias provenientes de fondos presupuestales, donaciones, aportes o erogaciones.
6. Por otro lado, el artículo 2 del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP establece que “el Director General de Administración o quien haga sus veces, debe solicitar al Banco de la Nación, la integración o apertura, según sea el caso, de una cuenta corriente única, bajo la denominación “Fondo de Asistencia y Estímulo de los trabajadores de...”, seguido del nombre o sigla del respectivo organismo”.
7. Por ello, esta Sala Primera del Tribunal Constitucional entiende que los fondos de los CAFAE pueden tener diversos orígenes, los cuales no son distinguidos una vez que entran en sus cuentas bancarias. Es decir, los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

CAFAE tienen una cuenta bancaria compuesta de montos provenientes del presupuesto del Estado y provenientes de aportes privados.

8. Es en este contexto normativo de cómo debe entenderse el Oficio 00168-2009-CG/SE (f. 44), el cual fue enviado por el gerente del sector económico de la Contraloría General de la República al gerente general CAFAE-ES, oficio que la emplazada ha presentado como prueba de que sus fondos son de naturaleza privada y no pública.
9. En dicho oficio se explica qué ingresos de la CAFAE-SE no son materia de control por parte de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, ya que, efectivamente, sí hay ciertos ingresos que son recursos privados, tales como los que provienen de las tardanzas o inasistencias, de los generados por sus propios activos, de aquellos percibidos por los servicios que prestan y/o por los ingresos que obtengan por actividades y/o servicios. Es así que el oficio menciona que “todo recurso, renta o ingreso que perciban los CAFAE o SUB CAFAE, *que no tengan la condición de recursos públicos*, no constituyen materia de control por parte de los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control”.
10. Por lo que se entiende, entonces, a *contario sensu*, que sí hay recursos, rentas o ingresos que tienen condición de recursos públicos, los cuales son aquellos a los cuales el artículo 8 del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP se refiere cuando menciona las transferencias provenientes de fondos presupuestales.
11. Ahora bien, conviene también precisar sobre la deliberación de la naturaleza jurídica de los CAFAE, que el artículo 6 del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP determina que el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo será constituido en cada organismo de la Administración Pública por resolución del titular del pliego presupuestal, el cual se entiende es parte de la Administración Pública.
12. Además, este mismo artículo señala que dicho Comité 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, en virtud del cual algunos de los integrantes del Comité que administra el CAFAE son representantes del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

Estado y que la constitución de estas entidades se da por iniciativa, bajo ley, desde el sector público.

13. Siguiendo con el análisis, la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 015-2002-SUNARP-SN, la cual aprueba la Directiva 001-2002-SUNARP-SN, declara que los CAFAE son “organizaciones peculiares que no constituyen en estricto, personas jurídicas”, y que son “organizaciones de personas naturales cuyo objeto es la administración del Fondo de Asistencia y Estímulo de los trabajadores de un organismo determinado”.
14. Por otro lado, 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 y que no es “propiamente un organismo estatal”, sino “entes ajenos al aparato estatal que cuentan con una personería especial y distinta”. Sin embargo, y en atención a lo mencionado anteriormente, este Tribunal considera que si bien no son entidades estatales estas sí tienen una vinculación directa con las entidades del Estado y mantienen con él una relación de dependencia, ya que, si la entidad pública deja de existir, el CAFAE, tal cual está regulado, también tendría que cesar, además que sus fondos son tanto de origen privado como públicos.
15. En suma, entonces, 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 con fondos tanto privados como públicos. No brinda un servicio bancario o financiero propiamente dicho, sino que su finalidad está enfocada en proporcionar 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.
16. Sobre el caso en cuestión, según el 10 del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo 021-2019-JUS, se establece que:

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 prestan, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

ejercen.

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.

17. 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 CAFAE no brindan un servicio público, sino que ejercen una labor asistencial para los trabajadores de una entidad pública.
18. Cabe determinar si lo establecido en el segundo párrafo del artículo 10 referido es aplicable para el caso de los CAFAE o SUBCAFAE, ya que la peculiaridad de los CAFAE radica en que ellos también administran fondos provenientes del presupuesto público.
17. Como ya se ha anotado anteriormente, los fondos del CAFAE están constituidos tanto por ingresos provenientes del sector público como del sector privado, los que van a la cuenta del CAFAE.
18. Es en relación con el manejo de los fondos de origen público y a la conexión que los CAFAE tienen con la Administración Pública que este Tribunal considera que estas organizaciones sí están sujetas al derecho de acceso a la información pública. Y es que el hecho de que se esté utilizando fondos del presupuesto público permite que se pueda conocer en última instancia cómo estos fondos se están manejando. Esta decisión se fundamenta en el principio de publicidad establecido por el artículo 3 del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo 021-2019-JUS, que en este caso concreto debe primar sobre los derechos de la entidad y sus usuarios.

Análisis del caso concreto

19. El artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política del Perú dispone que toda persona tiene derecho “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”. La Constitución ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

consagrado en estos términos el derecho fundamental de acceso a la información pública, cuyo contenido esencial reside en el reconocimiento del derecho que le asiste a toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, no existiendo, por tanto, entidad del Estado excluida de la obligación respectiva (STC 00937-2013-PHD).

20. Del caso en análisis, se advierte que el demandante solicita que se le proporcione el informe que se presentó al directorio para su Análisis, Aprobación y recepción de la Obra, Centro de Recreación “Los Paucare”; y a cuánto asciende el monto total que se pagó por la obra denominada Centro de Recreación “Los Paucare”.
21. En tal sentido, conforme a lo señalado en los fundamentos precedentes, se verifica que la emplazada ha negado categóricamente la información solicitada, sin argumentar válidamente las razones por las que no puede ser proporcionada.
22. Así las cosas, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la información requerida debió ser entregada por ostentar carácter público, ya que se vincula con la disposición de fondos utilizados o por utilizar en la obra denominada Centro de Recreación “Los Paucare” por parte de la emplazada, Sub Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo de los trabajadores del Sector Educación – SUB CAFAE-SE. Por tanto, corresponde estimar la demanda de autos, disponiendo la entrega de la información requerida por el actor, previo pago del costo de reproducción.
23. Asimismo, corresponde disponer el pago de los costos del proceso, conforme lo establece el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, los que serán liquidados en la ejecución de sentencia.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la afectación del derecho invocado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 016/2022

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

2. **DISPONE** la entrega de la información requerida en el plazo de tres días, previo pago del costo de reproducción.
3. Se **DISPONE** el pago de los costos del proceso a favor del actor, los que serán ejecutados en cumplimiento de la sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03032-2021-PHD/TC
LORETO
JORGE LUIS RÍOS RUNCIMAN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. Nuestra responsabilidad como jueces constitucionales del Tribunal Constitucional peruano incluye pronunciarse con resoluciones comprensibles, y a la vez, rigurosas técnicamente. Si no se toma en cuenta ello, el Tribunal Constitucional falta a su responsabilidad institucional de concretización de la Constitución, pues debe hacerse entender a cabalidad en la comprensión del ordenamiento jurídico conforme a los principios, valores y demás preceptos de esta misma Constitución.

2. En ese sentido, encuentro que en diversos fundamentos del presente proyecto debería distinguirse entre afectación y violación o amenaza de violación.

En rigor conceptual, ambas nociones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a “intervenciones” o “afectaciones” iusfundamentales cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir, antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.

4. Por otra parte, se alude a supuestos de “vulneración”, “violación” o “lesión” al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 11/04/2022 23:08:19-0900

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/03/2022 14:13:04-0500