

Derecho de acceso a la información pública

Comentario a la Sentencia 125/2025

(Expediente 04106-2022-PHD/TC)

 NADIA PAOLA IRIARTE PAMO*

359

1. Materias constitucionalmente relevantes

En la Sentencia 125/2025, recaída en el Expediente 04106-2022-PHD/TC, se identificaron las siguientes materias constitucionalmente relevantes: i) derecho de acceso a la información pública y ii) doctrina jurisprudencial en materia de acceso a la información pública.

2. Contexto de la sentencia

El derecho de acceso a la información pública se ha consolidado, en las últimas décadas, como uno de los pilares estructurales del constitucionalismo contemporáneo y de las democracias deliberativas.

* Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente universitaria. Directora de la Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. Código ORCID: 0009-0008-3573-7068. Correo electrónico: niriarte@tc.gob.pe

En el ordenamiento constitucional peruano, este derecho fundamental se encuentra consagrado en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución). Garantiza el acceso, conocimiento y control de la información pública, con la finalidad de promover una participación ciudadana más amplia y efectiva en los asuntos públicos, así como de asegurar la transparencia de la actuación y gestión de las entidades estatales.

La protección de este derecho trasciende, en consecuencia, el interés estrictamente individual de su titular, proyectándose como una garantía institucional esencial para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos.

En el ámbito legislativo, la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, LTAIP), desarrolla el citado derecho fundamental. Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2023), en el Informe Defensorial 003-2023-DP/AAC, sobre el balance de la LTAIP en el período 2013-2022, destaca importantes avances en el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública, tales como la creación de dos órganos garantes en la materia y la estandarización del procedimiento administrativo de acceso a la información (p. 107).

360

Por otra parte, el Tribunal Constitucional (en adelante, Tribunal) ha establecido una valiosa línea jurisprudencial sobre el contenido, alcance y límites del derecho de acceso a la información pública. En este contexto, la Sentencia 125/2025 —objeto de análisis— tutela el citado derecho y establece una relevante doctrina jurisprudencial sobre la materia. Dicha sentencia se expide en el proceso de *habeas data* (Exp. 04106-2022-PHD/TC), promovido por el señor José Wilmer Fuentes Ruiz contra la Gerencia General del Sistema Metropolitano de la Solidaridad (Sisol).

El recurrente solicita que se le proporcionen copias certificadas o fedateadas de diversos documentos. Mencionamos, entre otros, los siguientes:

- i) Documentos (medios probatorios) que demuestren que los proyectos realizados por el accionante han sido corregidos constantemente por la jefa de la Unidad de Personal.
- ii) El o los documentos que acrediten que el demandante se encuentra dilatando la pronta atención de los documentos de la Unidad de Personal.
- iii) El documento mediante el cual los trabajadores de Sisol están obligados a estar pendientes, revisar y analizar, durante los días de descanso (sábado, domingo y feriados), el correo institucional de Sisol.

- iv) El documento mediante el cual se ha designado al comité a cargo de la evaluación, selección y calificación de la Convocatoria CAS 148-2019-SISOL-MML.
- v) El documento mediante el cual el comité señala objetivamente la puntuación otorgada a cada documento presentado por la postulante ganadora de la Convocatoria CAS 148-2019-SISOL/MML, y que ella obtuvo la calificación de 35 puntos en la etapa de evaluación curricular.
- vi) El documento o documentos que acrediten que la postulante ganadora de la Convocatoria CAS 148-2019-SISOL-MML tiene experiencia laboral mínima de 5 años en el área de recursos humanos. (STC 125/2025, Exp. 04106-2022-PHD/TC, antecedentes y f. j. 1)

Asimismo, solicita el pago de costas y costos procesales. El demandante considera que se ha vulnerado su derecho de acceso a la información pública, en tanto —vencido en exceso el plazo legal— no ha recibido ninguna respuesta de la entidad demandada.

Al respecto, el Tribunal declara fundada en parte la demanda de *habeas data*, por haberse acreditado la vulneración del derecho de acceso a la información pública. A su vez, declara improcedente el extremo referido al pago de costos procesales. Finalmente, establece como doctrina jurisprudencial las reglas contenidas en el fundamento 29 de la Sentencia 125/2025 (parte resolutive).

3. Análisis

3.1. Derecho de acceso a la información pública

El artículo 2, inciso 5, de la Constitución reconoce a toda persona la facultad de requerir información a las entidades públicas sin necesidad de expresar la causa, así como de recibirla dentro de los plazos previstos por ley, asumiendo únicamente los costos que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El Tribunal ha sostenido de manera reiterada que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública comprende no solo la posibilidad de acceder a la información requerida y la obligación del Estado de proporcionarla, sino también que el costo de reproducción no constituya una barrera para su acceso. Dicho costo debe ser proporcional, quedando prohibida cualquier exigencia de pagos exagerados.

Asimismo, el Tribunal ha precisado que este derecho no solo se afecta cuando se niega el suministro de información sin existir razones constitucionalmente legítimas, sino también cuando la información proporcionada es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errónea. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la administración pública el deber de informar, en su faz negativa exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa¹.

El derecho de acceso a la información pública presenta una doble dimensión. Por un lado, constituye un derecho individual, en cuanto garantiza que ninguna persona sea arbitrariamente impedida de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos del Estado, sin más limitaciones que aquellas que resulten constitucionalmente legítimas. Por otro lado, posee una dimensión colectiva, en la medida en 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 democrática².

362

En los sistemas democráticos, en los cuales la actuación del Estado se rige por los principios de publicidad y transparencia, el derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la participación democrática, la transparencia y la buena gestión pública, así como el control del gobierno y de la gestión de las autoridades por parte de la opinión pública, ya que habilita a la sociedad civil para ejercer un escrutinio sobre las acciones de las autoridades (CIDH, 2009, párr. 5).

En suma, el derecho de acceso a la información pública no se limita al mero acceso formal a la información, sino que exige condiciones materiales que garanticen su ejercicio efectivo. Ello implica, por un lado, que el Estado no solo debe proporcionar la información solicitada, sino hacerlo sin imponer barreras económicas desproporcionadas; y, por otro lado, que la información brindada sea completa, veraz, actualizada y oportuna. Agregado a ello, este derecho presenta una doble dimensión —individual y colectiva— que refuerza su importancia en

¹ Al respecto, véase el Expediente 04106-2022-PHD/TC (f. j. 4); el Expediente 01847-2013-PHD/TC (f. j. 5); el Expediente 01410-2011-PHD/TC (f. j. 4), y el Expediente 01797-2002-PHD/TC (f. j. 16).

² En relación con ello, véase el Expediente 02579-2003-PHD/TC (ff. jj. 4-5) y el Expediente 01797-2002-HD/TC (ff. jj. 10-11).

el Estado constitucional, en tanto no solo protege intereses particulares, sino que también asegura la formación de una opinión pública libre e informada, elemento esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a determinados límites. Estos pueden derivarse de la necesidad de compatibilizar su ejercicio con otros derechos —como el derecho a la intimidad personal— o de la protección de bienes constitucionalmente relevantes —como la seguridad nacional—, siempre que dichas restricciones hayan sido expresamente previstas por ley (Exp. 01219-2003-PHD/TC, f. j. 7).

En la Sentencia 125/2025, el Tribunal puntualiza que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 6).

Cabe advertir que el derecho de acceso a la información pública tiene naturaleza relacional, ya que permite el ejercicio de otros derechos, como el de petición, la libertad de expresión y la participación política.

Por otra parte, en la Sentencia 125/2025, el Tribunal, respecto a la solicitud del documento mediante el cual se designó al comité encargado de la evaluación, selección y calificación de la Convocatoria CAS 148-2019-SISOL/MML, así como de los documentos en los que conste cómo dicho comité calificó a la postulante ganadora de la plaza, estima este extremo de la demanda, puesto que dicha información es de carácter público, al encontrarse en posesión de la entidad emplazada (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 32).

En relación con la solicitud de los documentos que acreditan que la ganadora de la Convocatoria CAS 148-2019-SISOL/MML posee la experiencia requerida y los conocimientos en el T-Registro de la Sunat, el Tribunal manifiesta que dicha información forma parte del legajo de la postulante ganadora de dicho proceso de selección. Agrega que esta información es pública, ya que se encuentra a disposición de la entidad emplazada en el marco de un concurso público de selección; más aún si la persona accedió a un cargo público en mérito a los requisitos exigidos en la convocatoria (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 33).

Acerca del reporte de ingreso (hora de entrada) del servidor Édgar Eddy Urrutia Mendoza, correspondiente al periodo del 5 de agosto de 2019 al 4 de septiembre de 2019, el Tribunal considera que dicha información integra el registro de control de asistencia del personal del Sisol, el cual debe ser conservado para efectos de verificar el cumplimiento de sus obligaciones laborales. En ese sentido,

su entrega no implica la difusión de información restringida, por lo que no puede sostenerse que esté excluida del principio de publicidad. En consecuencia, corresponde estimar este extremo de la demanda (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 35).

Por el contrario, en cuanto a la información sobre documentos que demuestren que los proyectos realizados por el recurrente han sido corregidos constantemente por la jefa de la Unidad de Personal, así como aquellos que acreditan que la Carta 054-2018-UP-GAF-SISOL/MML ha sido corregida constantemente, el Tribunal observa que estos serían documentos preliminares sin relevancia jurídica, dado que el demandante especifica que se trata de proyectos con correcciones continuas. Por consiguiente, al no tener dichos documentos la condición de información pública, su no entrega no vulnera el derecho invocado (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 30).

En cuanto a la documentación que se encontraría vinculada a las funciones y labores que este desempeña en Sisol, el Tribunal sostiene que tales pedidos son imprecisos, pues no se proporcionan los datos necesarios que permitan su identificación para su entrega. En consecuencia, para el Tribunal, lo requerido por el accionante en estos extremos de la demanda son pedidos genéricos y carentes de mayor especificación, por lo que su no entrega no supone una vulneración del derecho de acceso a la información pública (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 31).

Finalmente, sostenemos que la Sentencia 125/2025 constituye un valioso aporte jurisprudencial, pues aborda de manera prolija el derecho de acceso a la información pública. En esa perspectiva, el Tribunal formula precisiones conceptuales de especial relevancia sobre su contenido, alcance y límites. Asimismo, la decisión evidencia una adecuada tutela de este derecho fundamental.

3.2. Doctrina jurisprudencial en materia de acceso a la información pública

La doctrina jurisprudencial es un concepto que el Tribunal Constitucional ha construido a partir del último párrafo del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, según el cual «los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional» (STC, Exp. 03741-2004-PA/TC, f. j. 42).

En palabras de Sáenz (2014), la doctrina jurisprudencial está constituida por aquel conjunto de criterios o líneas de raciocinio que el Tribunal Constitucional establece con carácter obligatorio, cuyo reconocimiento generalmente —aunque no exclusivamente— suele evidenciarse tras su reiteración en un determinado número de casos (p. 30).

Por su parte, el Tribunal Constitucional expresa que por doctrina constitucional debe entenderse:

- a) Las interpretaciones de la Constitución realizadas por el Tribunal Constitucional en el marco de su actuación a través de los procesos, sean estos de control normativo o de tutela de derechos fundamentales.
- b) Las interpretaciones constitucionales de la ley realizadas por el Tribunal Constitucional en el marco de su labor de control de la constitucionalidad.
- c) Las proscripciones interpretativas, es decir, las «anulaciones» de determinado sentido interpretativo de la ley, realizadas por el Tribunal en aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución. (Expediente 04853-2004-PA/TC, f. j. 15)

Agregado a ello, el Tribunal Constitucional señala —en reiterada jurisprudencia— que la doctrina jurisprudencial concretiza el principio de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales (Exp. 03950-2012-PA/TC, f. j. 9).

En aplicación del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, el Tribunal —en la Sentencia 125/2025— establece como doctrina jurisprudencial los siguientes criterios, según los cuales no son información pública:

- a) Los borradores, textos o notas en desarrollo, apuntes preliminares o similares utilizados en el sector público, en cualquier soporte en el que se encuentren.
- 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.
- c) Los correos electrónicos institucionales proporcionados por el Estado a sus funcionarios y servidores públicos, cuando el contenido de los mensajes almacenados no sea de carácter oficial.
- d) Los números telefónicos de celulares de uso personal, ni los entregados por la entidad para la que labora el funcionario o servidor público, así como la placa de rodaje de los vehículos de las entidades públicas, mientras dure su uso oficial por el usuario. De igual manera, los números de celular del personal de seguridad asignado a los funcionarios tampoco podrá solicitarse, en tanto es información que compromete la seguridad de estos y de las personas asignadas a su resguardo. (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 29)

Para el establecimiento de la citada doctrina jurisprudencial, el Tribunal —en la Sentencia 125/2025— observa que el artículo 3 de la LTAIP, modificado por la Ley 27927, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, pero no discrimina aquello que carece de relevancia jurídica. En esa línea, advierte que el Estado, en el ejercicio de sus funciones, cuenta con un número significativo de servidores y funcionarios públicos que, en el desarrollo de sus labores diarias, generan abundante producción de contenido que, en diversas ocasiones, ni siquiera constituye un «documento» y menos aún información pública. Tal es el caso de los borradores en general, los proyectos de oficios, los proyectos de memorándums, los proyectos de cartas, los proyectos de resoluciones, las ayudas memorias, o textos y notas circunstanciales, entre otros; contenido que puede ser catalogado como ayudas de trabajo interno de una entidad pública (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 10).

Sumado a ello, el Tribunal especifica que este tipo de producción no puede considerarse, en principio, como información pública, al carecer de relevancia jurídica, pues estos materiales, dentro de los procedimientos internos de la entidad, ni siquiera son susceptibles de ser citados y resulta irrelevante que se encuentren o no rubricados, precisamente por no tener carácter oficial. Asimismo, manifiesta que, si bien esta producción preliminar puede desarrollarse en soporte digital y compartirse a través de herramientas informáticas, ello no la convierte en información pública (Exp. 04106-2022-PHD/TC, ff. jj. 11-12).

Por otro lado, precisa que distinta es la situación de los documentos oficiales que se derivan de esa producción preliminar y que son emitidos por servidores o funcionarios públicos, tales como informes, memorándums, oficios, cartas, directivas, resoluciones, entre otros. Estos, conforme al artículo 10 de la LTAIP, constituyen información pública, pues están contenidos en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que hayan sido creados u obtenidos por la entidad o que se encuentren en su posesión o bajo su control (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 14).

Bajo este marco, en la Sentencia 125/2025, el Tribunal concluye acertadamente que el acceso a la información pública se refiere, entonces, a todo «documento» en custodia del Estado que no sea un borrador o preliminar. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de disponer la custodia y publicidad de dicha información (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 15).

Por otra parte, en la Sentencia 125/2025, el Tribunal presta especial atención al desempeño de funciones deliberativas de los órganos que administran justicia, así como del Ministerio Público. Sobre el particular, refiere que el proceso deliberativo

puede desarrollarse mediante el uso de textos preliminares (borradores) previos a la toma de la decisión final, e incluso con el acopio de opiniones jurídicas especializadas no vinculantes para el funcionario responsable. Considera que esta labor de acopio de información, para su posterior reflexión y deliberación, no constituye en sí misma información pública, en la medida en que su objeto no es ser sustento oficial de la decisión, sino informar al funcionario competente sobre el material necesario para la toma de decisiones. En consecuencia, tal acervo —físico o digital— puede ser eliminado, puesto que la decisión final es la que despliega efectos jurídicos; por ende, únicamente el soporte en el que esta sea materializada deberá resguardarse como información pública (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 21).

En cuanto a los correos electrónico institucionales, el Tribunal sostiene que serán materia de acceso público cuando su contenido refleje el traslado de comunicaciones oficiales. No se incluyen dentro de esta categoría aquellos que contengan felicitaciones por onomásticos, publicidad, invitaciones al personal para ceremonias o eventos internos, entre otras similares, debido a que carecen de relevancia jurídica. Este criterio resulta aplicable tanto a los servidores y funcionarios públicos con contrato o nombramiento vigente como a aquellos desvinculados de la entidad pública cuyos correos electrónicos institucionales han sido entregados a la institución respectiva para su conservación, conforme a la normativa correspondiente (Exp. 4106-2022-PHD/TC, f. j. 19).

367

El Tribunal —en la Sentencia 125/2025— considera que la información del número de los equipos móviles, así como de los vehículos de las entidades públicas, por el riesgo que puede generar a sus usuarios la difusión pública de dicho dato, constituye información reservada mientras dure su uso oficial, de conformidad con la excepción contenida en el inciso d) del artículo 15-A de la LTAIP —también recogido en el inciso d) del artículo 16 del Texto Único Ordenado de la LTAIP—, porque su uso indebido puede generar información acerca del movimiento del personal al cual se le han asignado tales bienes (Exp. 04106-2022-PHD/TC, f. j. 28).

Asimismo, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia 125/2025, establece una importante doctrina jurisprudencial. En ese sentido, delimita con mayor precisión el contenido del derecho de acceso a la información pública, determinando criterios claros sobre aquello que no constituye información pública.

En particular, el Tribunal introduce una distinción relevante entre la producción interna preliminar de las entidades públicas —carente de efectos jurídicos— y los documentos oficiales que sí generan consecuencias jurídicas y, por tanto, se encuentran sometidos al principio de publicidad. Este criterio no solo contribuye a delimitar el alcance del derecho de acceso a la información pública, evitando

interpretaciones amplias, sino que también fortalece la seguridad jurídica al establecer parámetros objetivos para su aplicación.

Finalmente, la doctrina fijada reconoce la necesidad de proteger determinados ámbitos funcionales del Estado, como los procesos deliberativos de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Público, así como la seguridad de los funcionarios públicos, lo que evidencia un adecuado equilibrio entre el principio de transparencia y otros bienes constitucionalmente relevantes. En consecuencia, la Sentencia 125/2025 no solo consolida la función ordenadora de la doctrina jurisprudencial, sino que también aporta criterios sustantivos que fortalecen la comprensión sistemática del derecho de acceso a la información pública dentro del Estado constitucional de derecho.

I BIBLIOGRAFÍA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 2009. El derecho de acceso a la información*. Organización de los Estados Americanos.

368

Defensoría del Pueblo. (2023). *Balance a veinte años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2013-2022. Informe Defensorial 003-2023-DP/AAC*. Primera Edición, Lima.

Sáenz Dávalos, L. (2014). El camino del precedente constitucional vinculante. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, (83).

Tribunal Constitucional del Perú. (29 de enero de 2003). *Sentencia recaída en el Expediente 01797-2002-HD/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (21 de enero de 2004). *Sentencia recaída en el Expediente 01219-2003-PHD/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (6 de abril de 2004). *Sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-PHD/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (14 de noviembre de 2005). *Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-PA/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (19 de abril de 2007). *Sentencia recaída en el Expediente 04853-2004-PA/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (22 de agosto de 2011). *Sentencia recaída en el Expediente 01410-2011-PHD/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (23 de julio de 2014). *Sentencia recaída en el Expediente 01847-2013-PHD/TC.*

Tribunal Constitucional del Perú. (28 de marzo de 2014). *Sentencia recaída en el Expediente 03950-2012-PA/TC.*

Tribunal Constitucional del Perú. (28 de abril de 2025). *Sentencia 125/2025 recaída en el Expediente 04106-2022-PHD/TC.*