

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de abril de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen y Gonzales Ojeda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Julia Eleyza Arellano Serquén, Vocal Superior cesante del Poder Judicial, contra la resolución de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 168, su fecha 21 de agosto de 2003, en el extremo que declaró improcedente la acción de amparo de autos respecto de la entrega de copias del informe de la comisión permanente de evaluación y ratificación.

ANTECEDENTES

Con fecha 5 de setiembre de 2002, la recurrente interpone acción de hábeas data contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), con el objeto que se le proporcione la información denegada mediante la carta notarial de fecha 5 de julio de 2002, respecto a: a) el informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación sobre la conducta e idoneidad en el cargo que ejercía la recurrente como Vocal Superior Titular del Distrito de Judicial de Lambayeque; b) la copia de la entrevista personal de la solicitante, realizada el día 31 de julio de 2001; y, c) la copia del Acta del Pleno del CNM, que contiene la decisión de su no ratificación en el cargo mencionado.

Alega que mediante Resolución N.º 159-2001-CNM, de fecha 17 de agosto de 2001, se decidió no ratificarla en el cargo que ejercía como Vocal Superior Titular del Distrito de Lambayeque, sin que se indiquen las razones ni motivos por las cuales el CNM adoptó dicha decisión.

La Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Consejo Nacional de la Magistratura señala que la recurrente no puede acceder a dicha información porque el artículo 28º de la Ley N.º 26397 –Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura–, no lo permite, debido a que la norma prescribe la reserva respecto a las informaciones y deliberaciones que efectúen los miembros de dicho organismo. Agrega que la demandante no ha probado la supuesta afectación de sus derechos constitucionales protegidos por la acción de hábeas data.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, con fecha 4 de febrero de 2003, declara fundada, en parte, la demanda, ordenando que el CNM cumpla con entregar a la demandante copias del acta de la entrevista personal de fecha 31 de julio de 2001, e improcedente el otorgamiento de copias del Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación sobre la conducta e idoneidad de la actora, y del Acta del Pleno del CNM que contiene la decisión de no ratificarla en el cargo desempeñado.

La recurrida confirma la apelada en el extremo que declara improcedente la entrega de copias del Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación

y del Acta del Pleno del Consejo; y la confirma en el extremo que declara fundada en parte la demanda; revocándola, no obstante, en la parte que dispone que el CNM cumpla con entregar a la demandante copias del acta de la entrevista personal del 31 de julio de 2001, para reformarla y disponer que la entidad antes citada entregue copias del video de la entrevista personal de la demandante.

FUNDAMENTOS

§1. Petitorio

1. La recurrente pretende que la emplazada le proporcione: a) copia del informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación sobre su conducta e idoneidad en el cargo que ejercía como Vocal Superior Titular del Distrito de Judicial de Lambayeque. b) copia de su entrevista personal, realizada el día 31 de julio de 2001; y, c) copia del Acta del Pleno del CNM, que contiene la decisión de no ratificarla en el cargo mencionado.

A su juicio, la negativa de la emplazada para entregarle la información requerida viola su derecho de acceso a la información pública, reconocido por el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución.

§ 2. Competencia del Tribunal Constitucional

2. De conformidad con el inciso 2) del artículo 202° de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional es competente para conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de las acciones de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento.

En el caso, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque confirmó la apelada, que desestimó la petición de que se le entregue las copias a las que se refiere los ordinales “a” y “b” del fundamento anterior. Asimismo, variando la apelada, que había dispuesto que se entregue copia del acta de la entrevista personal a la que fue sometida la recurrente, ordenó que se entregue copia del video de la referida entrevista.

Respecto a este último extremo de la pretensión, la recurrente ha precisado, cuando interpuso su recurso extraordinario, que solicitó se le proporcione la “copia del acta de entrevista personal”. Por tanto, el Tribunal Constitucional es competente para conocer el fondo de la controversia.

§3. Derecho de acceso a la información pública

3. A través del hábeas data se protege el derecho reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución. Dicho precepto constitucional 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. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”.

En la STC N.º 0950-2000-HD/TC, este Tribunal precisó que “La Constitución Política del Estado ha consagrado en estos términos el derecho fundamental de acceso a la información, cuyo contenido esencial reside en el reconocimiento de la facultad de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública (...) no existiendo, en tal sentido, entidad del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público que resulte excluida de la obligación de proveer la información solicitada. Pero es además otra característica del derecho en cuestión la ausencia de expresión de causa o justificación de la razón por la que se solicita la información; este carácter descarta la necesidad de justificar la petición en la pretensión de ejercer otro derecho constitucional (v.gr. la libertad científica o la libertad de información) o en la existencia de un interés en la información solicitada, de modo tal que cualquier exigencia de esa naturaleza es simplemente inconstitucional (...)”.

§4. Dimensión individual y colectiva del derecho de acceso a la información pública

4. A su vez, en el Fundamento Jurídico N.º 10 de la STC N.º 1797-2002-HD/TC, este Tribunal sostuvo que “El derecho de acceso a la información pública... se encuentra estrechamente vinculado a uno de los contenidos protegidos por la libertad de información. Y al igual de lo que sucede con esta última, debe indicarse que el derecho de acceso a la información pública tiene una doble dimensión. 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 (...)”.
5. En el Fundamento N.º 11 de la precitada sentencia, puntualizó que el derecho de acceso a la información también “(...) tiene una dimensión colectiva, ya 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 (...)”.

Desde este punto de vista, la información sobre la manera como se maneja la *res pública* termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración Pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también para efectuar del mejor modo el control institucional sobre los representantes de la sociedad; y también, desde luego, para ejercer el control sobre aquellos particulares que se encuentran en la capacidad de poder inducir o determinar las conductas de otros particulares o, lo que es más grave, en una sociedad como la que nos toca vivir, su misma subordinación.

El Tribunal Constitucional destaca, por principio, que el derecho de acceso a la información pública es consustancial a un régimen democrático. (De manera que éste) “(...) no sólo constituye una concretización del principio de dignidad de la persona humana” (art. 1º de la Constitución), sino también un componente esencial de las exigencias propias de una sociedad democrática, ya que su ejercicio posibilita la formación libre y racional de la opinión pública. La democracia, se ha dicho y con razón, es por definición el “gobierno del público en público” (Norberto Bobbio).

Por ello, con carácter general, debe destacarse que la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción. Y es que si el Estado democrático de derecho presupone la división de poderes, el respeto de los derechos fundamentales y la elección periódica de los gobernantes, ciertamente éste no podría asegurarse si es que no se permitiera a las personas poder ejercer un control sobre las actividades de los representantes del pueblo. Uno de los modos posibles de cumplir dicho principio y, con ello, las demandas de una auténtica sociedad democrática, es precisamente reconociendo el derecho de los individuos de informarse sobre la actuación de los órganos estatales y sus representantes.

§5. El test judicial estricto y la protección de la dimensión colectiva del derecho de acceso a la información pública

6. Asimismo, este Colegiado ha relevado que cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública está destinado a contribuir con la formación de una opinión pública, libre e informada, éste ha de considerarse como una “libertad preferida”. Tal condición se ha precisado en el Fund. Jur. N.º 11 de la STC N.º 1797-2002-HD/TC: “(...) no quiere decir que al interior de la Constitución exista un orden jerárquico entre los derechos fundamentales que ella reconoce, en la cúspide del cual se encuentre o pueda encontrarse el derecho de acceso a la información u otros derechos que cuentan igualmente con idéntica condición. Y, en ese sentido, que una colisión de éste con otros derechos fundamentales [o con otros bienes constitucionalmente protegidos] se resuelva en abstracto, haciendo prevalecer al que tiene la condición de libertad preferida. Evidentemente ello no es así. Todos los derechos constitucionales tienen, formalmente, la misma jerarquía, por ser derechos *constitucionales*. De ahí que ante una colisión entre ellos, la solución del problema no consiste en hacer prevalecer unos sobre otros, sino en resolverlos mediante la técnica de la ponderación y el principio de concordancia práctica”.

No obstante, tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad preferida, esta condición impone que el control sobre las normas y actos que incidan sobre ella no sólo se sujeten a un control jurisdiccional más intenso, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino, además, que en ese control tenga que considerarse que tales actos o normas que sobre él inciden carecen, *prima facie*, de la presunción de constitucionalidad.

Esta presunción se traduce en exigir al Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un apremiante interés público por mantener en reserva o secreto la información pública solicitada y, a su vez, que con tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De modo que si el Estado no justifica dicha existencia, la presunción que recae sobre la norma o acto debe

efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; asimismo, ello implica que la carga de la prueba sobre la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado.

7. En el caso, la recurrente alega que no se le proporcionó información sobre el proceso de ratificación al que fue sometida. Así, puede colegirse que la dimensión del derecho de acceso a la información pública alegada como lesionada es la que este Tribunal ha calificado como “individual”. De manera que los actos realizados por la emplazada, y las disposiciones sobre las cuales ha sustentado su negativa de proporcionar los documentos reseñados en el Fund. Jur. N.º 1 de esta sentencia, habrán de evaluarse con el test de razonabilidad y, en su caso, el de proporcionalidad, y no bajo las reglas del test judicial estricto, que como antes se ha anotado, se practica sobre actos y normas que inciden sobre un derecho que tiene la condición de libertad preferida.

§6. Disposiciones que no restringen el derecho de acceso a la información relativa con el proceso de ratificación judicial y que han servido de sustento para denegar la petición

8. Como se ha expuesto en los antecedentes de esta sentencia, el Consejo Nacional de la Magistratura sustenta su negativa a entregar la información requerida por la recurrente amparándose en la Ley N.º 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (LOCNM), y, en particular, en lo dispuesto por sus artículos 28º [“Los consejeros deben guardar reserva respecto a las informaciones y deliberaciones que reciben y realicen con motivo de la evaluación de los candidatos”], 42º [“El Consejo lleva un registro de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación para el nombramiento, ratificación y destitución de los Magistrados del Poder Judicial y miembros del Ministerio Público”] y, finalmente, en el 43º [“Es prohibido expedir certificaciones o informaciones de cualquier género a particulares o autoridades respecto a los datos contenidos en el registro; a excepción de lo dispuesto en el artículo 96º de la Constitución o de mandato judicial”].
9. Por tanto, a fin de absolver los términos de la controversia constitucional, es preciso dilucidar las siguientes cuestiones: a) si dichas disposiciones, en realidad, constituyen un límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública; b) si así lo fuera, debe analizarse con el test judicial estricto aludido, si existen intereses constitucionalmente relevantes que justifiquen la limitación del derecho de acceso a la información pública.
10. Planteado de ese modo el problema, lo primero que debe indicarse es que, a juicio del Tribunal Constitucional, de todas las disposiciones invocadas por la emplazada para negar la entrega de la información solicitada, sólo una de ellas podría entenderse, por decirlo así, como una restricción del derecho. En efecto, el sentido y la finalidad de lo regulado en los artículos 28º y 42º de la LOCNM no puede considerarse como restricciones del derecho de acceso a la información pública. Y es que en el primero de los citados dispositivos sólo se alude a un deber que, por razón del cargo, se ha impuesto a quienes tienen la condición de consejeros del CNM, concerniente a guardar reserva respecto de las información y deliberaciones que reciben y realicen con motivo de la evaluación de los candidatos a ocupar cargos en el Poder Judicial y en el Ministerio Público. Se trata de un deber que se ha

impuesto, por la propia naturaleza de la función que desarrollan, a los *consejeros* del Consejo Nacional de la Magistratura, y no propiamente al órgano constitucional, que es el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información pública.

El segundo exige al CNM la creación en su seno de un sistema de registro que contenga la información sobre los “resultados obtenidos” en materia de nombramiento, ratificación y destitución de magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público. Es decir, establece la obligación de organizar y mantener la información con la cual el CNM ejerce una competencia constitucional, como es la ratificación, nombramiento y destitución de magistrados.

Ni el uno ni el otro, pues, limitan el derecho de la recurrente de acceder a la información solicitada.

§7. Los alcances del artículo 43° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (LOCNM)

11. A juicio del Tribunal, entre las disposiciones invocadas por el CNM para no entregar la información requerida, la que aparentemente limita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es el artículo 43° de la LOCNM. Dicha disposición establece que:

“Es prohibido expedir certificaciones o informaciones de cualquier género a particulares o autoridades respecto a los datos contenidos en el registro; a excepción de lo dispuesto en el artículo 96° de la Constitución o de mandato judicial”.

12. Uno de los primeros sentidos interpretativos de esta norma excluye del conocimiento público la información que se pueda encontrar almacenada en el denominado “registro” [que contiene los resultados obtenidos en los procesos de evaluación para el nombramiento, ratificación y destitución de los magistrados del Poder Judicial y miembros del Ministerio Público], a no ser que ésta sea solicitada por un congresista o lo disponga un mandato judicial. Cabe, por tanto, interrogarse si acaso la información que se mantiene en el “registro” no tiene el carácter de información pública.

El segundo párrafo del artículo 10° del Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que “(...) se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa”. El Tribunal Constitucional considera que la exigencia de que la documentación se encuentre financiada por el presupuesto público es irrazonablemente restrictiva de aquello que debe considerarse como “información pública”. Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como “información pública”, no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva.

Evidentemente, las informaciones que se encuentren en el registro que menciona el artículo 42° de la LOCNM tienen esa naturaleza, es decir, constituyen “información pública”, pues sobre la base de ellas el CNM, además de otros criterios, adopta una decisión tan delicada como nombrar, ratificar o destituir magistrados del Poder Judicial.

13. No obstante, conviene precisar que el propósito del artículo 43° de la LOCNM no es tanto negar el carácter de “información pública” a la información que se mantiene en el “registro”, sino, esencialmente, disponer su confidencialidad, esto es, restringir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El inciso 6) del artículo 17° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que “El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: (...) 6°. Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República”.

Si así fuere, entonces, habría que analizar tal limitación bajo los alcances del test judicial estricto precisado en el Fundamento Jurídico N.° 4 de esta sentencia, es decir, “a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”, partiendo del dato a priori de que la disposición que restringe “carece, *prima facie*, de la presunción de constitucionalidad” [STC N.° 1797-2002-HD/TC].

Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y confirmarse su inconstitucionalidad; y, consecuentemente, la carga de la prueba sobre la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado.

14. En la contestación de la demanda, tanto la Procuradora Pública encargada de los asuntos judiciales del CNM, como el Presidente de este órgano constitucional, han sostenido que no entregaron la información requerida por la recurrente, acatando la prohibición que establece el artículo 43° de la LOCNM: *...la información en comento, ha sostenido el primero de los emplazados nombrados, no se encuentra disponible al libre tráfico informativo; siendo así al constar el carácter confidencial de la información y que por ende no se encuentra dentro del tráfico documentario, no se justifica que sea brindado a la demandante.*

A su vez, el Presidente del CNM ha sostenido que *concordante con esta normatividad legal, el Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, establece que las grabaciones de las entrevistas, cuando se realicen, tendrán carácter reservado.*

Al margen de que este Colegiado más adelante analice si un acto realizado en público, como la entrevista a la que fue sometida la recurrente, pese a ello, y

culminado el proceso de ratificación, pueda terminar después clasificada como confidencial, considera que ninguno de los argumentos expresados por los emplazados busca preservar fines constitucionalmente valiosos que sustenten la confidencialidad de la información.

Evidentemente, no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales [Herber Krüger]; de manera que si a través de una ley se limita el ejercicio de un derecho fundamental, tal restricción necesariamente debe sustentarse en un fin constitucionalmente valioso, además de presentarse como una medida estrictamente necesaria y adecuada para conseguir lo que se persigue alcanzar.

Sin embargo, la ausencia de argumentos constitucionales destinados a justificar la limitación del derecho no debe necesariamente atribuirse a los emplazados. Después de todo, el CNM sólo se ha limitado a aplicar una disposición que pertenece a su Ley Orgánica, y por cuya condición es elaborada por el Congreso de la República. Es éste, en concreto, quien debería expresar esas razones, pues es el órgano legislativo quien, en principio, está facultado para realizar una ponderación sobre los intereses comprometidos con la declaración de confidencialidad.

No obstante, dado que se trata de un proceso de hábeas data, y no de uno de inconstitucionalidad, es deber de este Tribunal, como juez de los derechos fundamentales, elucidar las probables razones que habrían servido al legislador para restringir el ejercicio del derecho en los términos que se han anotado.

15. Los fines constitucionales que el legislador habría buscado preservar esencialmente, se circunscriben, esencialmente, a los siguientes:

En primer lugar, por los sujetos a los que se dirige la restricción de acceso a la información mantenida en el registro, esto es, particulares y autoridades, su objeto es preservar el derecho a la intimidad, personal y familiar del sometido a un proceso de ratificación. Es decir, impedir que terceros y autoridades, según sea el caso, puedan acceder a determinado tipo de información privativa del sometido a proceso de ratificación. Tal supuesto además se encuentra previsto, de modo general, como uno de los criterios a tomarse en cuenta por el inciso 5) del artículo 17° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el caso, dado que quien peticona la entrega de información es la propia persona sometida al proceso de ratificación, no se analizará si la restricción genérica tiene justificación constitucional. Es decir, no se dará respuesta a la siguiente interrogante: ¿todos los datos contenidos en el registro están protegidos por el derecho a la intimidad personal y familiar del sometido al proceso de ratificación?

Sí, en cambio, cabe deslindar si dentro de los sujetos a los cuales está destinada la restricción no se encuentra el titular de los datos que se mantienen en el registro. La restricción ha de entenderse, en efecto, sobre “los particulares o a autoridades” distintos del titular de los datos, no pudiéndose realizar una interpretación extensiva

del concepto “particulares”, utilizado por el artículo 43° de la LOCNM, y comprender, dentro de él, al sometido al proceso de ratificación.

El criterio de interpretación extensiva de una disposición que restringe el ejercicio de un derecho constitucional, como el que ahora se discute, se encuentra vedado implícitamente por el principio general que se deriva del inciso 9) del artículo 139° de la Constitución, y está desarrollado por el artículo VI del Título Preliminar del Código Civil; asimismo, está precisado, de mejor forma aún y de modo categórico, por el artículo 18° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a tenor del cual los límites al derecho de acceso a la información pública “deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental”.

16. En ese contexto, el Tribunal Constitucional considera que es arbitrario que la demandada haya denegado a la recurrente:

a) La copia de la entrevista personal a la que fue sometida en el proceso de ratificación. Manifiestamente arbitrario, en un doble orden de razones: en primer lugar, porque es notorio que la entrevista a la que fue sometida fue de carácter de público, y si fue así, no hay razón alguna para que después ésta pueda ser considerada como “confidencial”.

En segundo lugar porque, tratándose de una solicitud planteada por la misma recurrente, sobre un acto a la que ella fue sometida, no le era aplicable lo dispuesto por el artículo 43° de la LOCNM, que, como antes se señaló, constituye una limitación para que terceros o autoridades, salvo las excepciones que dicha disposición prevé, puedan acceder a tal información.

Asimismo, el Tribunal Constitucional considera insuficiente que la recurrida, al revocar la apelada, haya previsto que sólo se entregue el vídeo de la entrevista, y no el acta que sobre tal acto público se hubiese levantado. Dado que se trata de información no sujeta a confidencialidad, corresponde que se entregue ambos.

b) La copia de la parte del acta del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura, que contiene la votación y acuerdo de no ratificación de la recurrente. La carencia de fundamento constitucional para denegar tal petición, además, es un hecho que el propio CNM ha replanteado, al modificar su posición original sobre el tema y autorizar su entrega, conforme se observa del Acuerdo N.° 514-2003, si bien respecto a una persona distinta a la recurrente.

17. Respecto de la petición de la recurrente para que también se le conceda copia del Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación, el Tribunal Constitucional considera que, dado que el artículo 41° de la LOCNM estipula que “El Consejo Nacional de la Magistratura actúa en plenario y en comisiones”, y además que dicha información se encuentra comprendida dentro del supuesto contemplado en el inciso 1) del artículo 17° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el juez, en ejecución de sentencia, deberá apreciar si en el acuerdo de no ratificación de la recurrente se hace referencia al referido Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación. Si así lo fuera, el carácter

confidencial de aquel informe habrá cesado, y deberá ordenarse que se entregue a la recurrente.

§5. Estado de cosas inconstitucionales y efectos de la sentencia

18. Por su propia naturaleza, y a diferencia de lo que sucede con otra clase de remedios procesales constitucionales que tienen una marcada dimensión objetiva [como sucede con el proceso de inconstitucionalidad de las leyes y el conflicto entre órganos constitucionales], en el caso de los procesos constitucionales de la libertad (hábeas corpus, amparo y hábeas data), lo resuelto con la sentencia vincula únicamente a las partes que participan en él.

En efecto, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley N.° 23506, la resolución final constituye cosa juzgada únicamente si es favorable al recurrente, aunque también “puede oponerse a quien pretendiera ejecutar o ejecutase igual agresión”. Y, de conformidad con el artículo 9° de la misma Ley N.° 23506, las sentencias “... sentarán jurisprudencia obligatoria cuando de ellas se puedan desprender principios de alcance general”, debiendo, en todo caso, observarse que, en concordancia con la Primera Disposición General de la LOTC, “Los jueces y tribunales 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 de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

Excepto el supuesto de que sobre una persona que haya obtenido una sentencia en su favor, un tercero pretenda o realice un acto similar de agravio, al que se refiere el artículo 9° de la Ley N.° 23506, lo normal es que la sentencia dictada en estos procesos sólo se pueda oponer al “vencido” en juicio. Si un tercero, en las mismas circunstancias, agraviada por el mismo acto, o como consecuencia de una interpretación *contra constitutionem* de una ley o una disposición reglamentaria, quisiera acogerse a los efectos del precedente obligatorio o a la doctrina constitucional sentada por este Tribunal Constitucional, no tendrá otra opción que iniciar una acción judicial e invocar en su seno el seguimiento de aquel precedente o de la doctrina constitucional allí contenida.

Tal práctica, no prevista originalmente por el legislador, ha generado una serie de problemas en la justicia constitucional, que no han sido ajenas a este Tribunal. Ello se expresa, por un lado, en el incesante crecimiento del número de demandas destinadas a obtener similares términos de tutela y, de otro, en la consiguiente saturación y el eventual colapso de la justicia constitucional de la libertad.

Para hacerle frente, en algunas ocasiones este Colegiado ha tenido que recurrir a ciertas instituciones del derecho procesal general, como la acumulación de procesos o la reiteración de jurisprudencia. Con el primero, controversias sustancialmente análogas, han sido resueltas mediante una sola sentencia. Y mediante la segunda, el Tribunal se ha ahorrado el deber de expresar sus razones sobre cada uno de los puntos controvertidos, para simplemente expresarlas por remisión.

Sin embargo, el uso que este Tribunal ha hecho de ambas instituciones procesales ha contribuido muy escasamente a la solución de esta problemática, dado que para su

activación es preciso que el afectado en sus derechos inicie también una acción judicial.

19. El problema, sin embargo, no es estrictamente procesal o se basa en razones de eficiencia en la prestación de la justicia constitucional. El Tribunal estima que esa práctica también contrae un problema que atañe a la propia naturaleza y el carácter vinculante que tienen los derechos fundamentales sobre los órganos públicos. En diversas oportunidades, en efecto, se ha advertido que, pese a existir una inveterada tradición jurisprudencial en determinado sentido, diversos órganos públicos han mantenido y, lo que es peor, continuado, la realización de actos considerados como lesivos de derechos constitucionales.

¿Cómo explicar tal situación? Seguramente, entre muchas otras opciones, debido al desconocimiento de aquellos criterios, pero también por la desidia o los efectos patrimoniales que se pudieran generar. En efecto, resulta muy cómodo para un órgano público argüir que tal o cual acto se justifica con el cumplimiento de una sentencia, antes que justificarlo con una decisión unilateral, por ejemplo alegando que se actúa de conformidad con los derechos fundamentales.

En tal concepción subyace, evidentemente, un problema de comprensión del significado y valor de los derechos fundamentales en el Estado constitucional de derecho. Éste no es otro que asumir que tales derechos sólo vinculan porque existe una sentencia que así lo establece. La *interpositio sententiae* se convierte, así, en una condición del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, y su ausencia, por decirlo así, determina que los derechos apenas si tengan un valor vinculante.

Definitivamente no se puede compartir un criterio de tal naturaleza. Sin embargo, el Tribunal no sólo puede limitarse a condenar el desconocimiento del carácter vinculante de los derechos; es decir, la insensatez de que no se comprenda que, en particular, todos los órganos públicos tienen un deber especial de protección con los derechos fundamentales, y que la fuerza de irradiación de ellos exige de todos los operadores estatales que realicen sus funciones del modo que mejor se optimice su ejercicio. Es urgente, además, que adopte medidas más audaces que contribuyan a hacer aún más efectiva su función pacificadora de los conflictos de la vida constitucional. Por ello, dado que este Tribunal es competente para fijar las reglas procesales que mejor protejan los principios y derechos constitucionales, considera constitucionalmente exigible que se adopte la técnica del “estado de cosas inconstitucionales” que, en su momento, implementara la Corte Constitucional de Colombia, a partir de la Sentencia de Unificación N.º 559/1997.

Ésta técnica, en un proceso constitucional de la libertad, comporta que, una vez declarado el “estado de cosas inconstitucionales”, se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.

Se trata, en suma, de extender los alcances *inter partes* de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado

o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.

Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. Y, tratándose de actos individuales, esto es, que tengan por destinatarios a determinadas personas, la declaración del estado de cosas inconstitucionales se declarará si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público.

20. Una modulación de los efectos de las sentencias dictadas en el seno de estos procesos constitucionales de la libertad se justifica, como lo ha expresado la Corte Constitucional colombiana, “(...) en el deber de colaborar armónicamente con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines. Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito [artículo 11° de la Ley N.° 23506], no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política”.

“El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de [amparo, hábeas corpus o hábeas data]. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través de la cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución [artículo 201 de la Constitución] y de la efectividad de sus mandatos”.

21. De modo que, y a fin de que se respeten plenamente los pronunciamientos de esta naturaleza que de ahora en adelante se emitan, este Colegiado enfatiza que, si con posterioridad a la fecha de expedición de una sentencia de esta clase, llegase al Tribunal o a cualquier órgano judicial competente un caso análogo, cuyos hechos se practiquen con fecha posterior a la de esta sentencia, aparte de que se ordene la remisión de copias de los actuados por la violación del derecho constitucional concretamente afectado, también se dispondrá que se abra proceso penal por desacato de una sentencia del Tribunal Constitucional.
22. En el caso, si bien el CNM realizó un acto concreto de violación del derecho constitucional de la recurrente, éste se sustentó en una interpretación constitucionalmente incorrecta de una disposición legal que forma parte de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. De ahí que, sin perjuicio de los alcances particulares del acto analizado en el presente caso, a fin de evitar que, fundamentándose en igual criterio interpretativo, puedan violarse derechos constitucionales de otras personas, el Tribunal Constitucional declara que el estado de cosas que originó el hábeas data es incompatible con la Constitución.

FALLO

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

Ha resuelto

1. Declarar **FUNDADA** la acción de hábeas data.
2. Ordena que se entregue a la recurrente: a) copia del Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación, referente a su conducta e idoneidad en el cargo que ejercía como Vocal Superior de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque; b) copia del acta de la entrevista personal y copia del vídeo de la referida entrevista personal; y c) copia de la parte pertinente del acta de sesión del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura que contiene la decisión de no ratificarla en su condición de Magistrada del Poder Judicial.
3. Declárese que el estado de cosas que originó el hábeas data, y que ha sido objeto de la controversia en este proceso, es contrario a la Constitución Política del Perú.
4. Remítase, por Secretaría General del Tribunal Constitucional, la presente sentencia a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a fin de que en un plazo de 90 días hábiles a partir de la notificación de ésta, adopten las medidas necesarias y adecuadas a fin de corregir, dentro de los parámetros constitucionales, las solicitudes de entrega de información sobre el proceso de ratificación judicial.
5. Prevéngase a los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura para que eviten volver a incurrir en las acciones u omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso, de conformidad con lo expuesto en el Fundamento Jurídico N.º 21.
6. Dispone que las medidas que se adopten se pongan en conocimiento del juez de ejecución de la sentencia, quien, al décimo (10) día hábil de culminado el plazo otorgado en la presente, informará a la Secretaría General del Tribunal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA