

EXP. N.º 03803-2008-PHD/TC  
LIMA  
FANNY RAMÍREZ QUIROZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de enero de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Vergara Gotelli, Landa Arroyo y Álvarez Miranda, se pronuncian sobre la siguiente sentencia, con fundamento de voto del magistrado Álvarez Miranda, que se agrega

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Fanny Ramírez Quiroz contra la Resolución de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 77, su fecha 8 de mayo de 2008, que confirmando la apelada declaró improcedente la demanda interpuesta.

### ANTECEDENTES

Con fecha 13 de febrero de 2008 la recurrente interpone demanda de hábeas data contra la empresa Continental Airlines Inc Sucursal Perú, con la finalidad de que esta institución le proporcione información sobre el tipo o naturaleza de los reclamos interpuestos relacionados con el servicio público que brinda, asimismo le informe de aquellos reclamos que han sido solucionados y no solucionados (por ende derivados a otras instancias o instituciones) en los dos últimos años; solicita además se condene a la demandada el pago de costas y costos del proceso por haberse negado a su entrega, afectado su derecho de acceso a la información.

La empresa Continental Airlines Inc Sucursal Perú contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada con expresa condena de costas y costos del proceso. Señala que si bien presta un servicio público, no está autorizada a ejercer funciones administrativas a nombre del Estado peruano. Por ello, no está obligada a brindar información sobre una función que no le ha sido delegada.

El Quincuagésimo Sexto Juzgado Civil de Lima, a través de la resolución N° 5 de fecha 29 de agosto del 2007, declara infundada la demanda de hábeas data, por considerar que lo pretendido por la demandante no pertenece al contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información, y que los datos solicitados por la actora no están relacionados a información preexistente, sino que están referidos a un informe que debe elaborar la parte emplazada.

La Sala Superior competente, con fecha 8 de mayo del 2008, declaró improcedente el petitorio de la demanda. A su criterio, no se ha cumplido con el requisito especial de la demanda señalado en el artículo 62° del Código Procesal Constitucional, es decir, la demandante no ha presentado un documento de fecha cierta que cause convicción al juzgador. Agrega que la información que se pretende no es una que pertenezca a la administración pública, sino a una institución privada (empresa organizada de acuerdo a la Ley General de Sociedades).

## FUNDAMENTOS

### PETITORIO

1. Conforme se desprende del petitorio de la demanda se pretende que la empresa Continental Airlines Inc. Sucursal Perú le brinde información a la recurrente sobre: 1) el tipo o naturaleza de los reclamos que se hayan interpuesto; 2) el número de reclamos solucionados; y, 3) el número de reclamos no solucionados, derivados a otras instancias o instituciones en los dos últimos años; además se solicita el pago de las costas y costos del proceso. La demandante aduce que la emplazada se ha negado a cumplir su requerimiento, vulnerando así su derecho a la información pública reconocido en el inciso 5 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú.

### ASPECTOS DE FORMA

#### a) Sobre el cumplimiento del requerimiento de documento de fecha cierta

2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia se hace necesario efectuar una primera precisión respecto del rechazo liminar realizado por el *ad quem*, el cual sostuvo que “si bien el documento dirigido por la demandante a la demandada (...) fue recepcionado por la emplazada con fecha 22 de diciembre del 2006, en el que se aprecia una firma y sello de la entidad demandada, sin embargo, se advierte de la solicitud glosada, que no se encuentra inmersa en alguno de los presupuestos establecidos en el artículo 245 del Código Procesal Civil, no constituyendo un documento de fecha cierta que cause convicción al juzgador”.
3. Este Colegiado no comparte el criterio señalado, toda vez que la Sala no ha tomado en consideración el rol que desempeña la justicia constitucional, en aras de garantizar una efectiva vigencia de los derechos fundamentales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.º de la Constitución peruana. En dicho contexto no debe pasarse por alto que la citada variable jurisdiccional se sustenta en una serie de principios esenciales, uno de los cuales es el llamado *pro actione*.
4. La existencia de este principio en nuestro ordenamiento procesal constitucional exige a los juzgadores interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido que resulte más favorable a la plena efectividad del derecho humano reclamado, con lo cual, frente a la duda, la decisión debe dirigirse por la continuación del proceso, y no por su extinción. La interpretación siempre debe ser la más optimizadora en la lógica de posibilitar el acceso de los justiciables a la tutela jurisdiccional plena y efectiva.
5. De acuerdo con lo señalado la opción del legislador al regular como prepedido procesal la presentación de una solicitud de pedido de información mediante *documento de fecha cierta* a fin de interponer una demanda de hábeas data, no implica entender el documento de fecha cierta tal cual lo establece la regulación procesal civil sino los principios de la Constitución, ya que existen casos en los cuales se hace innecesario que el demandante cumpla con esta carga procesal a fin de que su derecho reciba una adecuada tutela, pues se entiende que

existen otros mecanismos que pueden establecer una plena certeza en el juzgador.

6. Este Tribunal considera que el documento presentado por la recurrente en el que se aprecia una firma y sello de la entidad demandada constituye un documento que crea certeza al juzgador constitucional sobre su existencia y sobre la finalidad que éste intrínsecamente guarda, como es la de poner en conocimiento en determinada fecha a los demandados de la existencia del pedido de información que se les está efectuando.
7. Por consiguiente, ha quedado acreditado que la demandante cumplió con el requisito especial de la demanda establecido en el artículo 62° del Código Procesal Constitucional.

## **II. ASPECTOS DE FONDO**

### **a) Ámbito protegido del derecho de acceso a la información “pública”**

8. Se debe señalar que el derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido no sólo en el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución de 1993, sino también en el artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, habiendo sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, del 19 de setiembre del 2006, fundamento 77.
9. En términos generales, consiste este derecho en la facultad que tiene toda persona de solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente, de las entidades estatales. En lo que respecta al acceso a la información que se encuentran en poder de entes no estatales, es decir, personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios al público, no toda la información que posean se encuentra exenta de ser conocida, ya que en atención al tipo de labor que realizan es posible que puedan detentar alguna que sea de naturaleza pública, y por ende susceptible de ser exigida y conocida por el público en general. En este contexto las personas jurídicas a quienes puede solicitarse este tipo de información son aquellas que, pese a encontrarse bajo el régimen privado, prestan servicios públicos o ejercen función administrativa de acuerdo con lo establecido en el inciso 8 del artículo 1° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
10. De conformidad con el fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00390-2007-PHD/TC, las personas jurídicas privadas que brinden servicios públicos o efectúen funciones administrativas, están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que prestan, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejercen. Lo que supone que la información accesible siempre habrá de referirse a alguno de estos tres aspectos y no a otros, siendo éste el ámbito de información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado.

### **b) Transporte aéreo como servicio público**

11. A través del artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 005-2004 de 10 de julio de 2004 se ha establecido el servicio de transporte aéreo como un servicio público, de interés nacional, orientado a satisfacer las necesidades de traslado de pasajeros, carga y correo de un punto de origen a un punto de destino. En consecuencia, las autorizaciones de dicho servicio público sólo pueden ser suspendidas, restringidas o revocadas por la autoridad aeronáutica civil, en los casos establecidos en la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 500-2001-MTC, o cuando medien razones de seguridad o emergencia debidamente comprobada
  12. De tal manera, el transporte aéreo, debido a su naturaleza regular y a su finalidad de satisfacer determinadas necesidades sociales, repercute sobre el interés general y es considerado un servicio público. Por ello, aquella información que se encuentre estrechamente vinculada con este servicio debe de ser brindada a cualquier ciudadano que así lo solicite, ya que de lo contrario dichos actos se configurarían como lesivos al derecho fundamental de acceso a la información.
- c) **Análisis del caso materia de controversia constitucional**
13. En tal sentido este Colegiado estima que la información solicitada sobre el tipo o naturaleza de los reclamos que se hayan interpuesto con relación al servicio público de transporte aéreo, así como el número de reclamos solucionados y no solucionados, derivados a otras instancias o instituciones en los dos últimos años se encuentran vinculados a la administración del servicio público que ejerce la emplazada.
  14. Debe en todo caso precisarse que la información susceptible de entrega es de carácter preexistente, esto es, la que se encuentre en posesión de la emplazada contenida en documentos escritos, soporte magnético o digital o en cualquier otro formato; ello en aplicación del artículo 10º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
  15. Por consiguiente habiéndose verificado la vulneración del derecho fundamental reclamado, la presente demanda debe estimarse en forma favorable, otorgándose al efecto la tutela constitucional correspondiente.

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

### **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de hábeas data interpuesta por doña Fanny Ramírez Quiroz.
2. Ordenar a la empresa Continental Airlines Inc. Sucursal Perú proporcionar a la recurrente la información completa sobre: 1) el tipo o naturaleza de los reclamos que se hayan interpuesto; 2) el número de reclamos solucionados; y, 3) el número de reclamos no solucionados, derivados a otras instancias o instituciones en los dos últimos años; previo pago del importe correspondiente para su emisión, con

sujeción a lo dispuesto por el artículo 13° del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Supremo N° 072-2003-PCM). Asimismo, ordena que el juez ejecutor determine el pago de costas y costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**VERGARA GOTELLI**  
**LANDA ARROYO**  
**ÁLVAREZ MIRANDA**

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el respeto que merecen mis colegas magistrados, debo expresar que si bien comparto en buena medida lo que se expone en la sentencia, estimo pertinente agregar algunas consideraciones cuya omisión podría generar alguna confusión sobre los alcances y el ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información pública.

1. El derecho de acceso a la información pública surgió como la herramienta principal e indispensable para que la ciudadanía fiscalice el actuar de los funcionarios públicos. Sin este tipo de información, el sistema democrático ve debilitado el rol supervisor y participativo de la ciudadanía. Así, se trata de un derecho a conocer qué hace y cómo gasta la Administración los fondos públicos. La importancia dada a este derecho ha sido tal que el constituyente creó una herramienta procesal especial para la tutela de este derecho, que es el hábeas data. Por su parte, el Código Procesal Constitucional trajo nuevas características a este proceso, distinguiéndolo claramente del proceso de amparo. Por ejemplo, no es necesaria la firma de un abogado en el escrito de la demanda, de igual forma, no se requiere el agotar la vía administrativa para acceder al hábeas data. Es decir, si bien la solicitud de información se presenta en primer lugar ante la instancia administrativa (ello sí es necesario), frente a la negativa de tal solicitud el afectado puede interponer el hábeas data respectivo.
2. En realidad, estamos ante un derecho paradigmático del sistema democrático de gobierno, o que debería serlo. La idea de crear un Estado democrático descansa precisamente en la idea de control de los ciudadanos sobre sus gobernantes. Lamentablemente, por diversas razones, la cultura del secreto ha prevalecido durante gran parte de nuestra historia. Actualmente, precisamente mediante la fuerza no sólo simbólica que el constituyente le ha dado al derecho de acceso a la información, esta situación se pretende revertir. Es el paradigma de la transparencia el que debe primar frente a la cultura del secreto.
3. Ahora bien, la materialización de este principio de transparencia y su generalización en el aparato estatal y en la sociedad no es tarea fácil y de inmediata implementación. Tal principio se debe abrir paso a partir de un contexto en el que predominaba la cultura del secreto. Y es que se trata de procesos de adaptación y legitimización del sistema democrático y de sus herramientas de control, en una sociedad aún plagada de costumbres impropias de la cultura de la transparencia y sin que haya desarrollado con plenitud un sentimiento constitucional.
4. Debe tomarse en consideración también que estamos ante lo que hoy en día se ha denominado la “sociedad de la información”. Los avances tecnológicos relativos a la transmisión de datos y el valor de ella, importa una modificación sustancial en la

forma cómo la sociedad se interrelaciona y del funcionamiento de la Administración. Pero esta “sociedad de la información” o el principio de transparencia no implican la publicidad de absolutamente todos los actos de la administración o de los particulares. Existen bienes constitucionales que respaldan la tutela de espacios reservados del actuar estatal o privado. Al respecto, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (Ley N.º 27806), plantea una serie de excepciones al derecho de acceso a la información cuando se pretende la tutela de otros bienes constitucionales como la intimidad, la seguridad ciudadana o la seguridad nacional. Se observa que la cultura de la transparencia no desatiende valores constitucionales, y su configuración debe ser sistematizada a fin de equilibrar los bienes constitucionales en juego.

5. Paralelamente a este desarrollo, también se ha generado una privatización de los servicios públicos. No es del caso, entrar a detallar al respecto, simplemente dejar sentado que muchos servicios públicos hoy en día son prestado por particulares. Ello sin embargo, no implica una ausencia de control por parte del Estado o de la ciudadanía. Esto se hace patente con la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que en su artículo 9 establece que “Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce.”
6. Estamos ante una ampliación del concepto tradicional del derecho de acceso a la información pública, la que ya no se vincula únicamente a las entidades estatales. La población tiene así un derecho de conocer y fiscalizar como se están prestando los servicios públicos. Esta ampliación del concepto trae consigo también la necesidad de sistematizar y adaptar a estos casos especiales las reglas y límites al principio de transparencia. Así, aspectos relativos a las estrategias comerciales o secretos industriales o el llamado *know how*, no podría ser materia de este derecho de acceso a la información pública. En cambio, cuestiones como las que ahora se solicitan sí pueden serlo, y es que, en este caso se trataría más bien de información relativa a la servicio de transporte aéreo. Así, se solicita información sobre el tipo o naturaleza de los reclamos interpuestos con el servicio público que brinda la demandada, así cómo sobre aquellos reclamos que han sido solucionados y no solucionados en los dos últimos años.
7. Ahora bien, si es que se califica la información solicitada como pública, el peticionante no tiene porque expresar o fundamentar para que requiere tal información. Tal como lo establece el artículo 2, inciso 5 de la Constitución, todos las personas tienen derecho a solicitar “sin expresión de causa” la información pública requerida, “con el costo que suponga el pedido”. No obstante ello, es importante, en este caso en particular, destacar la legitimidad del pedido de información, que resalta el elemento público de la información. La peticionante solicita datos sobre cuestionamientos realizados a una empresa área de transporte de personas. A partir de tal información, los consumidores pueden decidir si es que solicitan o no el servicio ofrecido por la empresa. Se está inquirendo sobre aspectos a los que la ciudadanía tiene derecho de acceder.

Por estas consideraciones estimo que la demanda debe ser declara **FUNDADA**.

Sr.

**ÁLVAREZ MIRANDA**