

DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA EN PODER DE ENTIDADES PRIVADAS

Sinopsis: La Sala Segunda del Tribunal Constitucional de Perú emitió una sentencia relativa a un recurso de agravio constitucional en la que determinó el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública, particularmente, de aquella generada por entes privados. Una persona presentó una demanda de hábeas data contra la empresa Continental Airlines a fin de que le proporcionara cierta información relativa a los servicios que brinda. Al contestar la demanda, esta empresa refirió que, si bien prestaba un servicio público, no estaba autorizada a ejercer funciones administrativas a nombre del Estado peruano y que, por ello, no estaba obligada a brindar información sobre una función que no le había sido delegada. El juzgado que resolvió la demanda la declaró infundada por considerar que lo pretendido por la demandante no pertenecía al contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información. Además, señaló que los datos solicitados por la actora no estaban relacionados a información preexistente sino que estaban referidos a un informe que debía elaborar la parte emplazada.

En la presente decisión, la Sala Segunda sostuvo que el derecho de acceso a la información pública consiste en la facultad que tiene toda persona de solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente, de las entidades estatales. Sin embargo, señaló que en lo que respecta al acceso a información que se encuentra en poder de entes no estatales, es decir, de personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios al público o efectúan funciones administrativas, en atención al tipo de labor que realizan, es posible que tales entes detenten información que sea de naturaleza pública que, por ende, es susceptible de ser exigida y conocida por el público en general. En tal sentido, la Sala Segunda consideró que los entes privados están obligados a informar sobre las características de los servicios pú-

DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

blicos que prestan, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejercen, siendo éste el tipo de información que puede solicitárseles. Finalmente, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional consideró que la información susceptible de entrega es de carácter preexistente, esto es, la que se encuentre en su posesión y contenida en documentos escritos, soporte magnético o digital o en cualquier otro formato.

Particularmente, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional fundamentó su decisión en la sentencia del caso *Claude Reyes vs. Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. La sentencia se acompaña de un voto particular.

Synopsis: The Second Chamber of the Constitutional Court of Peru issued a judgment regarding a motion of constitutional offense, in which it determined the scope of the protection of the right of access to public information, specifically that generated by private entities. An individual filed a writ of habeas data against Continental Airlines so that it would provide certain information regarding the services it provides. In the response to the petition the company stated that although it provides a public service, it is not authorized to perform administrative functions on behalf of the State of Peru, and that it is therefore not obligated to provide information on a function that has not been delegated to it. The Court that ruled on the petition declared it without merits, as it considered that the plaintiff's claims were not part of the content constitutionally protected by the right of access to information. Additionally, it indicated that the data requested by the plaintiff was not related to preexisting information, but referred to a report that the summoned party had to create.

In this decision, the Second Chamber stated that the right of access to public information is any individual's ability to request and have access to information held mainly by state institutions. However, it indicated that regarding the access to information held by non-state institutions, meaning private legal entities that provide services to the public or perform administrative functions, depending on the type of work that they perform, it is possible that said entities hold information of a public nature that

may be requested and known by the general public. In that regard, the Second Chamber considered that private entities are obligated to report on the characteristics of the public services rendered, their rates, and on the administrative functions exercised, as this type of information may be requested. Finally, the Second Chamber of the Constitutional Court considered that the information to be delivered must be preexistent, meaning in its possession and contained in written, electronic or digital documents, or in any other format.

Specifically, the Second Chamber of the Constitutional Court based its decision on the judgment of the case of Claude Reyes v. Chile of the Inter-American Court of Human Rights, and on Article 13 of the American Convention on Human Rights, in relation to the right of freedom of thought and expression. The judgment includes an individual opinion.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
SALA SEGUNDA

RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL
INTERPUESTO POR FANNY RAMÍREZ QUIROZ
EXPEDIENTE 03803-2008-PHD/TC

SENTENCIA DE 7 DE ENERO DE 2010

...

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

DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

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 No. 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 insti-

tuciones 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 prepuesto 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 62º 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 2º 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 No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
10. De conformidad con el fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente No. 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 No. 005-2004 de 10 de julio de 2004 se ha establecido el servicio de transporte aéreo como un servicio público, de inte-

rés 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 No. 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 No. 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**

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

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ
MIRANDA**

...