



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 9475-2006-PHD/TC
JUNÍN
JUAN LOAYZA CASAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de enero de 2007, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Loayza Casas contra la sentencia de la Primera Sala Mixta de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, de fojas 57, su fecha 27 de agosto de 2006, que, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda de hábeas data de autos.

II. ANTECEDENTES

a) Demanda

Con fecha 21 de diciembre de 2005, el recurrente interpone demanda de hábeas data contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, solicitando conocer el modo y la forma como se realizó el procedimiento que concluye denegando la solicitud presentada ante la Comisión Ejecutiva creada por el artículo 6 de la Ley N.º 27803 para analizar los casos de despido arbitrario por cese irregular.

b) Contestación de demanda

Con fecha 17 de febrero de 2006, el Procurador Público *ad hoc* del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a cargo de los asuntos derivados de la Ley N.º 28703 contesta la demanda, negándola y contradiciéndola.

Alega que la actividad de las Comisiones Especiales creadas para revisar los ceses colectivos por renuncia compulsiva y/o coacción fue regular. Además, considera que no es el recurrido quien determinó qué trabajador podía ingresar o no al registro que se creó, sino que ello fue realizado por tales comisiones.

c) Resolución de primera instancia

Con fecha 16 de mayo de 2006, el Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Huancayo declara fundada la demanda, tomando en consideración que el recurrente realizó la petición de manera adecuada a través de documento de fecha cierta, y que la información solicitada no afectaba la intimidad personal ni estaba excluida por ley o por razones de seguridad nacional, tal como lo expresa la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Resolución de segunda instancia

Con fecha 27 de agosto de 2006, la Primera Sala Mixta de Huancayo, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, debido a que las solicitudes que presentó el accionante no fueron dirigidas al emplazado, motivo por lo cual no se cumplieron las exigencias formales que acreditan el agotamiento de la vía administrativa previa.

III. FUNDAMENTOS

1. Según la Constitución, el proceso de hábeas data tiene como objetivo principal, la protección

(...) contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2.º, incisos 5 y 6, de la Constitución.

Y es justamente el artículo 2.º, inciso 5), de la Norma Fundamental el que está en juego en esta oportunidad:

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. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

Una regulación más específica de la materia del acceso a la información pública puede encontrarse en el Código Procesal Constitucional, que lo trata sobre todo en el artículo 61.º, inciso 1).

2. Al respecto, existe un interés por parte de los trabajadores que no fueron considerados en los listados de los cesados irregularmente en aplicación de la Ley N.º 27803, para tratar de conocer algunas cuestiones relacionadas con la actividad realizada por las Comisiones Especiales para tal motivo. En tal sentido, arguyen que existe vulneración del artículo 2.º, inciso 5), de la Constitución, y por lo tanto han interpuesto demanda de hábeas data a fin de que cese la supuesta violación y se les otorgue la información que consideran se les debe entregar.
3. Según la normatividad sobre la materia, aparte de la existencia de un documento de fecha cierta, sin que ello suponga agotar la vía previa administrativa (artículo 62.º del Código Procesal Constitucional), lo que sí es necesario es que la entrega de información la realice el que efectivamente tenga o deba tener tales datos, tal como el propio artículo 61.º, inciso 1), del Código Procesal Constitucional señala:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) toda persona puede acudir a dicho proceso para acceder a información que obre en poder de cualquier entidad pública, ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la administración pública tenga en su poder, cualquiera que sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material.

Es decir, a quien demande el afectado deba haber generado, producido, procesado o poseído tal información. Incluso, tal como este Colegiado lo ha señalado en la sentencia del Expediente N.º 7440-2005-PHD/TC, como parte de los fundamentos 8 al 10, si bien la entidad demandada puede no haber tenido la información solicitada, está obligada a entregarla al ciudadano siempre y cuando ella haya debido tenerla o detentarla.

4. En este marco, es claro que el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo no puede objetar el cumplimiento de la entrega solicitada si él debía poseer la información que se le exige.

Según el artículo 7.º de la Ley N.º 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N.ºs 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las Empresas del Estado sujetas a Procesos de Promoción de la Inversión Privada y en las entidades del Sector Público y Gobiernos Locales,

La implementación, conformación y ejecución del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios y del Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Adicionalmente, en su reglamento, Decreto Supremo N.º 014-2002-TR, como parte del artículo 11.º, se ha expresado que

El Registro Nacional constituye elemento fundamental para la ejecución de El Programa. Para poder acceder a los beneficios referidos en el artículo anterior, los ex trabajadores cesados irregularmente que se encuentren dentro del ámbito de la Ley, necesariamente deberán estar inscritos en El Registro.

La inscripción en El Registro se llevará a cabo únicamente con la remisión de la relación de ex trabajadores que efectúe el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Comisión Ejecutiva de conformidad con lo regulado en los artículos 6 y 8 de la Ley y el presente Reglamento. Es improcedente cualquier otra forma de inscripción.

El Registro contará con 5 días hábiles para organizar la información relativa a los ex trabajadores cesados irregularmente que le fuera remitida conforme a lo señalado en el párrafo anterior. En ambos casos, el plazo será computado a partir del día siguiente de la fecha en que la Comisión Ejecutiva concluya sus funciones y remita la relación de ex trabajadores cesados irregularmente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De manera paralela, se ha establecido un deber de información hacia el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tal como puede observarse en el artículo 1.^º de la Resolución Ministerial N.^º 231-2005-TR, en la cual se establecen disposiciones complementarias para la ejecución del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios a que se refiere la Ley N.^º 27803.

Por tal razón, sí se puede observar que el mencionado Ministerio sí ha de poseer el listado correspondiente a los trabajadores cesados irregularmente, y ello no ha de ser denegado.

5. Según el artículo 1.^º, punto 1.1), del Decreto Supremo N.^º 021-2001-TR, que establece disposiciones para la conformación y funcionamiento de las Comisiones Especiales encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público,

Las Comisiones Especiales revisan los ceses colectivos del personal producidos en el marco del Decreto Ley N.^º 26093 o en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa.

Es decir, la función de determinar a quién se debe o no se debe considerar como trabajador cesado irregularmente corresponde exclusivamente a estas comisiones especiales, y no al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, por más que aquéllas tengan un representante de este.

6. Pero, sobre la base de lo establecido en el fundamento 4, ¿puede responder el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ante las solicitudes planteadas por los trabajadores?

El artículo 8.^º de la Ley N.^º 28706, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en concordancia con el artículo 2.^º de la misma, señala que están obligadas a entregar información las entidades previstas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), según el cual pertenecen a la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y, 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Es decir, como se puede desprender del punto 7, las Comisiones Especiales sí estarán obligadas a entregar la información que tienen en su poder, pero también el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, cuando así corresponda.

7. Sobre la actuación para la determinación de los ceses colectivos arbitrarios, este Colegiado ya ha tenido oportunidad de pronunciarse.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así, en la sentencia del Expediente N.^o 00010-2005-PI/TC, en los fundamentos 37, 38 y 39, se ha dicho lo siguiente:

(...) 37. El Congreso de la República estableció que la ejecución de los beneficios tendría carácter excepcional. Este Colegiado estima que esta opción es válida puesto que, habiendo transcurrido varios años de producidos los ceses y considerando el número de ex trabajadores que se consideraban afectados, el Congreso de la República estaba en la obligación de diseñar un mecanismo para afrontar un problema complejo, caracterizado por gran número de solicitantes (102300) y proceder a una revisión caso por caso. En efecto, el mecanismo o procedimiento para reparar se desarrolló a través de tres etapas: 1) revisión de los ceses a nivel de todo el aparato estatal (Leyes 27452, 27487, 27586); 2) creación de los beneficios y estudio de casos individuales a través de la Comisión Ejecutiva, y 3) ejecución de reparaciones (etapa que aún hoy continúa).

38. Los criterios establecidos para la revisión de los medios probatorios de ceses por coacción de los casos individuales por parte de la Comisión Ejecutiva, creada por la Ley 27803, dan cuenta de la complejidad y amplitud del proceso de revisión. Por ejemplo, los criterios relativos a los medios probatorios para probar la coacción se referían a: pruebas irrefutables, pruebas discutibles, exclusión de documentos, medios probatorios extemporáneos, documentos de coacción, prueba en mano. La valoración se desarrolló en dos ámbitos: 1) valoración propiamente dicha (medios probatorios no idóneos para demostrar la coacción, detonación de coacción en el contenido de documentos, analogía); 2) duda (a favor del trabajador o en la documentación). Asimismo, la tarea de revisión de los casos individuales se extendió por más de dos años, considerando que se presentaron más de cien mil solicitudes, de manera que la alegación de los demandantes en el sentido de que se incumplió con evaluar verdaderamente los expedientes carece de fundamento.

39. Es claro, para este Tribunal, que un procedimiento de estas características, complejidad y tiempo necesario para la revisión de casos, creado especialmente para los denominados ceses colectivos, reviste el carácter de excepcional. Calificar de excepcionales a los beneficios no vulnera el derecho constitucional a la adecuada protección contra el despido arbitrario; por el contrario, gracias al procedimiento y a los beneficios creados por el Congreso de la República, se podrán reparar los casos individuales que la Comisión creada por la Ley 27803 calificó como irregulares (...).

Establecida de esta forma la actividad de las Comisiones Especiales (sobre todo, insistiéndose en su dificultad), no es aceptable, desde el punto de vista constitucional, que se trate de cuestionar a través de un proceso de libertad, como es el hábeas data, el trabajo y la decisión a la que arribaron.

8. En el caso concreto, se trata de acceder a la información acerca de la forma y el modo como el recurrente no fue incluido en los listados de las personas cuyo cese se reputa como arbitrario e irregular.

Pero tal como ha sido establecido en la presente sentencia, con independencia de quién debía ser responsable de dicha información, lo que se solicita no puede ser otorgado, máxime si la calificación que se realizó fue excepcional y compleja, conforme a ley.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 5.^o de la Ley N.^o 27803 explica cuáles serán los criterios que tales Comisiones utilizaron para cumplir sus objetivos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Créase por única vez una Comisión Ejecutiva que estará encargada de lo siguiente:

1. Analizar los documentos probatorios que presenten los ex trabajadores que consideran que su voluntad fue viciada, a fin de determinar si existió o no coacción en la manifestación de voluntad de renunciar.

2. Analizar los casos de ceses colectivos de trabajadores que, habiendo presentado su solicitud de cese hasta el 23 de julio de 2001, no fueron tomados en cuenta por la entidad correspondiente. Esta Comisión tomará en cuenta los parámetros establecidos en el Artículo 9 de la presente Ley.

La calificación efectuada por la Comisión Ejecutiva o la ejecución de los beneficios a favor de los ex trabajadores cuyos ceses sean calificados como irregulares, **es de carácter excepcional**; en atención a ello, no generará beneficios distintos a los establecidos en la presente Ley.

Entiéndese que dentro de los beneficios comprendidos en la presente Ley se encuentran los precisados en el artículo 18 y la Segunda Disposición Complementaria.

Como se puede observar, los criterios utilizados al momento de la denegatoria de la inclusión del recurrente en la lista de cesados irregularmente pueden ser encontrados en la ley reproducida.

Asimismo, las Comisiones Especiales actualmente ya no se encuentran en funcionamiento, razón por la cual el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no está en capacidad de brindar una información que nunca fue producida ni que podrá ser realizada.

De otro lado, como bien lo advirtió el juzgador de segunda instancia, el recurrente tampoco cumplió el requisito de enviar el documento de fecha cierta a una de las entidades que hubieran podido haber otorgado la información solicitada.

IV. FALLO

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

RESUELVE

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico,

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)