



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de enero de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, sin la intervención del magistrado Urviola Hani, por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública, y con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, aprobado en el Pleno del día 19 de enero de 2017. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Gladys Irma Valentino Huamán contra la sentencia de fojas 86, de fecha 23 de setiembre de 2015, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 21 de enero de 2014, la actora presenta demanda de *habeas data* contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a fin de que se le entregue copia certificada del acervo documentario que contenga el Acta de Calificación de su solicitud ingresada con registro 5251, el 16 de julio de 2007, concerniente a su pedido de incorporación al Registro de Trabajadores Cesados Irregularmente de acuerdo a la Ley 29059.

Señala que, al no haber sido considerada en ninguna de las listas de incorporados al citado registro, presentó la solicitud de información para conocer el modo y la forma en que fue evaluada, pues otras personas en situación similar a la suya sí fueron incorporadas; no obstante, hasta la fecha de interposición de la presente demanda dicha información no le ha sido proporcionada. Asimismo, solicita el pago de costos.

Contestación de la demanda

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada debido a que la documentación solicitada no existe. Asimismo, manifiesta que se cumplió con comunicar la inexistencia de dicha acta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

Sentencia de primera instancia o grado

El Décimo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia de fecha 11 de agosto de 2016, declaró fundada la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho constitucional invocado, dado que no se configura ninguna causal que restrinja su divulgación.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima revocó la apelada y, en consecuencia, declaró improcedente la demanda por considerar que el ministerio demandado cumplió con responder la solicitud de la actora al señalar que el acta de calificación solicitada no está en su poder.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. El objeto de la demanda es que se le entregue copia certificada del acervo documentario que contenga el Acta de Calificación de su solicitud ingresada con registro 5251, el 16 de julio de 2007, concerniente a su pedido de incorporación al Registro de Trabajadores Cesados Irregularmente previsto en la Ley 29059.

Procedencia de la demanda

2. De acuerdo con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el respeto de su derecho, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no le haya contestado dentro del plazo establecido. En el caso de autos, tal requisito ha sido cumplido por la recurrente, según consta del documento obrante a fojas 5.

Consideraciones de Tribunal Constitucional

3. Este Colegiado, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución declara 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”. Con ello, la Constitución ha consagrado en estos términos el derecho fundamental de acceso a la información, cuyo contenido esencial reside en el reconocimiento del derecho que le asiste a toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, no existiendo, por tanto, entidad del Estado o persona de derecho público



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

excluida de la obligación respectiva. (cfr. Sentencia 01673-2010-PHD/TC, 01864-2010-PHD/TC, entre otras).

4. Asimismo, en la Sentencia 01797-2002-PHD/TC ha manifestado que el contenido constitucionalmente protegido por el derecho de acceso a la información pública no solo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos toda vez que, no solo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. 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 confusa.

5. Ahora bien, de la revisión de autos se advierte que a fojas 23 obra la Carta 27230-2009-MTPE/ST, de fecha 3 de setiembre de 2009, emitida por la Secretaría Técnica de la Comisión Ejecutiva creada por la Ley 29059, en la que se informó a la recurrente las razones detalladas por las cuales no había sido considerada en la relación de extrabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.

6. Al respecto es necesario señalar que el inciso 3 del artículo 18 del Decreto Supremo 006-2009-TR dispone lo siguiente:

La Comisión Ejecutiva notifica su decisión de no incluir a un ex trabajador en el RNTCI, mediante comunicación escrita, individual y motivada, en el domicilio consignado por este en su respectiva solicitud, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de concluido el plazo establecido en el numeral anterior. La Secretaría Técnica notifica, a nombre de la Comisión Ejecutiva, la referida decisión de no inclusión a los ex trabajadores que corresponda.

En dicho contexto se aprecia que una vez ingresada la solicitud, la Comisión Ejecutiva es la que adquiere competencia para todo el trámite administrativo de evaluación y calificación de las solicitudes, realizando una labor que necesariamente ha de estar plasmada en documentos o soporte que acrediten la atención debida a los documentos y solicitudes presentadas; siendo ello así, la aludida inexistencia del acta de calificación solicitada, por no haber pasado la revisión de los requisitos legales, no obsta para que pueda entregarse a la recurrente copias de todo el acervo documentario y valorativo sustentatorio de la decisión arribada por la Comisión Ejecutiva comunicada mediante la Secretaria Técnica, en el estado en que se encuentre dicho expediente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

7. Siendo ello así, y dado que el objetivo del proceso de *habeas data*, en supuestos como el analizado, es el de proporcionar la información requerida sin otras exigencias que la de ser actual, completa, clara y cierta, a consideración de este Tribunal la demandante tiene derecho a conocer el contenido del expediente administrativo formado con motivo de su solicitud del 16 de julio de 2007, en el estado en el que se encuentre y sin que ello suponga que tenga que generarse nueva información o documentación para determinar las razones por las que no fue considerada en el Registro de Trabajadores Cesados Irregularmente, por lo que el ministerio emplazado debe limitarse a entregar la información requerida en los propios términos en los que aparece en el expediente o soporte administrativo.
8. Finalmente, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, debe ordenarse que el emplazado asuma los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

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 *habeas data*.
2. **ORDENAR** al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que entregue a la recurrente copia integral del acervo documentado obrante en el expediente administrativo formulado en mérito de su solicitud presentada el 16 de julio de 2007, con registro 5251, bajo el costo que suponga la reproducción de dicha información y en el estado en que se encuentre.
3. **ORDENAR** al emplazado el pago de costos procesales a favor de la recurrente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Si bien coincido con lo resuelto en el presente caso en la sentencia, considero necesario realizar algunas precisiones sobre lo señalado allí. En especial, deseo hacer ciertas anotaciones en lo concerniente a la noción de “contenido esencial” que aparece en el fundamento 3.
2. En efecto, en la sentencia se utiliza la noción de “contenido esencial” para hacer referencia a una porción de cada derecho fundamental que “merece protección a través del proceso de amparo”, a diferencia de otros ámbitos que, si bien forman parte del derecho, no están incluidos su “contenido esencial” y, por ende, no merecerían tutela a través del proceso de amparo, por tratarse de contenidos tienen origen más bien en la ley (los llamados contenido “no esencial” o “adicional”).
3. Al respecto, conviene además tener presente que en la jurisprudencia de este Tribunal se encuentra que la expresión “contenido esencial” se ha usado de distinto modo. En especial, ha sido entendida como límite infranqueable, determinado *ab initio*, para el legislador de los derechos fundamentales; como un contenido iusfundamental que solo puede hallarse tras realizar un examen de proporcionalidad; o como aquel contenido iusfundamental protegido directamente por la Constitución que permite la procedencia del amparo, entre otros usos.
4. En lo que concierne al uso que se le da en esta sentencia, dicha comprensión ha requerido que este órgano colegiado establezca “listas” de contenidos iusfundamentales, a través de las cuales el Tribunal instituye cuáles ámbitos del derecho considera como parte del contenido esencial y cuáles quedan fuera. Esta operación, qué duda cabe, es sumamente discrecional, y por ello, corre el riesgo de devenir en arbitraria, máxime si nos encontramos ante derechos de configuración legal como el derecho a la pensión. Además de ello, su consecuencia es que se presentan casos en lo que algunos contenidos, los cuales realmente forman parte del derecho, y por ende merecerían protección a través del amparo, han quedado excluidos de esta posibilidad de tutela urgente pues no fueron incluidos en la decisión del Tribunal Constitucional. Esto ha pasado, por ejemplo, con respecto de algunas personas de edad avanzada, a quienes este Tribunal ha tutelado su derecho a acceder a una pensión, pese a no encontrarse dentro de los supuestos considerados como “contenido esencial” del derecho a la pensión. Por el contrario, sigue excluyendo de tutela aquellos casos en los que se demanda acceder a pensiones mayores de 415 nuevos soles, a pesar de que el “mínimo vital” que en su momento justificó establecer la mencionada cifra, ha variado notoriamente.
5. Al respecto, y como hemos explicado en otras oportunidades, consideramos que esta noción de “contenido esencial” suele generar confusión y no aporta mucho más que la noción de “contenido de los derechos”, a secas, o la de “contenido constitucionalmente protegido” de los derechos, que es finalmente la expresión utilizada por el Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

6. En este sentido, consideramos que casos como el presente podrían analizarse a partir del *análisis sobre la relevancia constitucional del caso*, fórmula establecida en la STC 02988-2013-AA, tomando en consideración reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Allí se recordó que tanto el artículo 5, inciso 1, como el artículo 38 del Código Procesal Constitucional prescriben la improcedencia de la demanda si esta no está dirigida a la defensa de ámbitos protegidos por derechos constitucionales. Con más detalle, se indicó que su determinación requiere, básicamente¹:

(1) Verificar que existe una *norma de derecho constitucional* pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.

Ahora bien, esto de ninguna forma descarta la posibilidad de que se tutelen derechos constitucionales no reconocidos de modo expreso (derechos implícitos o no enumerados); sin embargo, en tal caso será necesario vincular interpretativamente el derecho invocado en la demanda con lo dispuesto en la cláusula constitucional que reconoce los derechos fundamentales no enumerados (artículo 3 de la Constitución²).

Asimismo, de lo anterior no se desprende que los derechos constitucionales de desarrollo legal queden desprotegidos; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en general, los derechos constitucionales siempre son desarrollados, concretados o actualizados por los jueces y el poder político (legislativo y administrativo), sin que ello contradiga o disminuya su naturaleza iusfundamental. Solo en caso que la legislación de desarrollo rebalse el ámbito constitucionalmente protegido de un derecho, que se trate de derechos de origen legal, o si el contenido del derecho merece protección en otra vía (lo que corresponderá ser analizado a partir de otra causal de improcedencia) se declarará improcedente la demanda³.

(2) Constatar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma iusfundamental encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) son subsumibles en el ámbito normativo del derecho, describiéndose a estos

¹ Con matices, cfr. STC Exp. N.º 00665-2007-PA/TC, f. j. 5.a y b, STC Exp. N.º 06218-2007-HC/TC, f. j. 10.

² Constitución Política del Perú

“Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

³ Cfr. STC Exp. N.º 03227-2007-PA/TC, f. j. 3; RTC Exp. N.º 9096-2006-PA/TC, f. j. 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

efectos quién es el titular del derecho (sujeto activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación iusfundamental. En otras palabras, es necesario acreditar la titularidad del derecho, más aun, la existencia de una “relación jurídica de derecho fundamental”⁴.

(3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.

7. Además de ello, debe tenerse en cuenta que en algunos casos excepcionales este análisis de relevancia iusfundamental puede ser insuficiente; por ejemplo: cuando la Constitución prevé excepciones al ejercicio del referido derecho; cuando la interpretación que se hace de la disposición que reconoce el derecho es irrazonable o absurda; cuando la demanda reivindica un contenido manifiestamente ilícito y tal ilicitud no es puesta en duda; cuando la titularidad del derecho requiere, de modo necesario, condiciones adicionales de aplicación; cuando se busca tutelar un ámbito aparentemente protegido, pero que el Tribunal Constitucional ha excluido expresamente en su jurisprudencia de observancia obligatoria, entre situaciones que casuísticamente puedan presentarse. En este supuesto, atendiendo al caso concreto, será necesario tener en cuenta consideraciones adicionales al examen de tres pasos señalado *supra*, para determinar si lo alegado hace referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y con ello resolver la procedencia de la demanda.
8. Consideramos que a partir de este análisis puede determinarse, de manera ordenada y con coherencia conceptual, si la afectación o la amenaza alegada en una demanda incide realmente en el contenido protegido por el derecho fundamental invocado y, en ese sentido, si *prima facie* merece tutela a través de un proceso constitucional; prescindiéndose, pues, de nociones equívocas como la de “contenido esencial”.
9. Esto, desde luego, sin perjuicio de que casos auténticamente referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales que se invocan finalmente puedan ser declarados improcedentes, en atención a las otras causales de improcedencia contenidas también en el Código Procesal Constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

⁴ Cfr., *mutatis mutandis*, RTC Exp. N.º 01581-2010-PHD/TC, f. j. 6, STC Exp. N.º 01417-2005-AA/TC, f. j. 25-27.

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA

Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01448-2016-PHD/TC

LIMA

GLADYS IRMA VALENTINO HUAMÁN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, al no concordar con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

Mediante documento de fecha cierta presentado el 21 de noviembre de 2013 (*cfr.* fojas 5), la recurrente solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo copia certificada del acta de calificación de su solicitud de incorporación al Registro de Trabajadores Cesados Irregularmente ingresada conforme a la Ley 29059 o, en defecto de ello, copia certificada del expediente administrativo correspondiente a su pedido en el estado en que se encuentre.

En respuesta a dicha solicitud, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo notifica a la recurrente el Oficio 486-2014-MTPE/4.31 (*cfr.* fojas 24) informándole que el acta de calificación solicitada no figura en los archivos de la institución. Sin perjuicio de ello, remite copias certificadas del Expediente Administrativo V00980 cumpliendo, de esa manera, con el requerimiento de información formulado previamente.

Sin embargo, la recurrente interpone demanda de *habeas data* requiriendo, una vez más, que se le entregue copia certificada del acta de calificación de su solicitud. No corresponde amparar dicho pedido pues, lejos de mostrar renuencia, la emplazada entregó información a la recurrente conforme a lo solicitado en el documento de fecha cierta presentado el 21 de noviembre de 2013.

Pese a ello, la sentencia en mayoría opta por estimar la demanda; peor aún, en su tercer punto resolutivo, ordena al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo entregar a la recurrente copia del expediente administrativo correspondiente a su solicitud. Empero, no toma en cuenta que dicha información ya ha sido entregada mediante Oficio 486-2014-MTPE/4.31 notificado el 13 de marzo de 2014.

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en aplicación del artículo 5, inciso 5, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL