



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 10 de diciembre de 2019

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro en su calidad de abogado de doña Edith Gloria Campos Orbegoso contra la resolución de fojas 36, de fecha 2 de agosto de 2017, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad que declaró improcedente la demanda de autos; y,

ATENDIENDO A QUE

Demanda

1. Con fecha 20 de julio de 2015, doña Edith Gloria Campos Orbegoso interpone demanda de *habeas data* contra la Empresa de Transportes y Multiservicios Ramiro Prialé SA. Solicita que la emplazada informe por escrito si cuenta con libro de reclamaciones y, de ser afirmativa la respuesta, si está a disposición del público, así como su ubicación, los reclamos registrados a la fecha de interposición de la demanda; asimismo, requiere copia autenticada por fedatario del libro de reclamaciones que a la fecha utiliza. Finalmente, solicita el pago de costas y costos procesales.

Auto de primera instancia o grado

2. El Juzgado Mixto del Módulo Básico de Justicia de La Esperanza de la Corte Superior de Justicia de La Libertad declaró improcedente *in limine* la demanda considerando que la información solicitada no tiene carácter público y obra en poder de una entidad privada que no realiza función pública.

Auto de segunda instancia o grado

3. La Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad confirmó la apelada y señaló que la información solicitada no es de dominio público pues “está referida a un registro de reclamaciones de estricto interés particular, esto es del ciudadano que planteó el reclamo y cuál fue su resultado” (sic).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

Análisis de procedencia de la demanda

4. Cabe precisar que el rechazo liminar de la demanda es una figura procesal a la que solo se acude cuando no existe margen de duda sobre la falta de verosimilitud de la infracción constitucional denunciada (autos emitidos en los Expedientes 08569-2013-PA/TC, 01559-2014-PA/TC, 02622-2014-PHD/TC, entre otros).
5. La demanda de *habeas data* de autos no es improcedente de manera manifiesta. De un lado, se advierte que el derecho de acceso a la información pública previsto en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución supone –como se ha establecido en reiterada jurisprudencia en este Tribunal– la facultad que tiene toda persona de solicitar sin expresión de causa la información que se encuentra en poder de las entidades estatales y extraordinariamente en las privadas cuando estas brindan servicios públicos. En lo que respecta al acceso a la información que se encuentra en poder de entes no estatales, es decir, personas jurídicas de derecho privado, 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 I del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 aprobado mediante Decreto Supremo 006-2017-JUS.
6. Conforme a lo expuesto, cabe agregar que de conformidad con el fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente 00390-2007-PHD/TC, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 043-2003-PCM, las personas jurídicas privadas que brinden servicios públicos o efectúen funciones administrativas están obligadas a informar sobre: a) las características de los servicios públicos que prestan; b) sus tarifas; y c) las funciones administrativas que ejercen (bajo concesión, delegación o autorización del Estado), lo que supone que la información accesible siempre habrá de referirse a alguno de estos tres aspectos y no a otros, siendo este el ámbito de información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado.
7. Por otro lado, si bien nuestro ordenamiento jurídico no recoge una definición específica sobre el concepto de servicio público, se puede decir en forma genérica que son actividades brindadas por entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, con la finalidad de dar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

8. Así, en la sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-AI/TC, el Tribunal manifestó “[...] es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país, Estos son:

- a) Su *naturaleza esencial* para la comunidad.
- b) La *necesaria continuidad* de su prestación en el tiempo.
- c) Su *naturaleza regular*, es decir, que debe mantener un *standar mínimo de calidad*.
- d) La necesidad de que su acceso se dé *en condiciones de igualdad*.

Resulta relevante tomar en cuenta que hoy en día, lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado”.

De tal manera, el transporte terrestre, 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.

9. A la luz de lo expuesto, el Tribunal considera que la entidad emplazada –Empresa de Transportes y Multiservicios Ramiro Priale SA– al ejercer actividad económica de transporte terrestre (cfr. <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>), brinda un servicio que se configura como servicio público. Por ello, aquella información que se encuentre estrechamente vinculada a la administración del servicio de transporte que ejerce (como son los reclamos contenidos en el libro de reclamaciones presentados por los usuarios) debería ser brindada a cualquier ciudadano que así lo solicite. En consecuencia, se advierte una posible vulneración al derecho fundamental de acceso a la información, por tanto, se habría producido un indebido rechazo liminar de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

10. Por consiguiente, y a causa de que las resoluciones impugnadas en el presente proceso han incurrido en un vicio procesal insubsanable que afecta trascendentalmente la decisión de primera y segunda instancia, resulta de aplicación al caso el segundo párrafo del artículo 20 del Código Procesal Constitucional que establece lo siguiente:

Si el Tribunal considera que la resolución impugnada ha sido expedida incurriéndose en un vicio del proceso que ha afectado el sentido de la decisión, la anulará y ordenará se reponga el trámite al estado inmediato anterior a la ocurrencia del vicio [...].

En consecuencia, considero que ambas resoluciones deben anularse a fin de que se admita a trámite la demanda.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con el voto del magistrado Miranda Canales, y los votos de los magistrados Espinosa-Saldaña Barrera y Ledesma Narváez, convocados sucesivamente para dirimir la discordia suscitada por los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa, y con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú.

Además, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

RESUELVE

1. Declarar **NULA** la resolución recurrida de fecha 2 de agosto de 2017 y **NULA** la resolución de fecha 3 de agosto de 2015 expedida por el Juzgado Mixto del Módulo Básico de Justicia de La Esperanza de la Corte Superior de Justicia de La Libertad.
2. **DISPONER** que se admita a trámite la demanda de *habeas data*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N°. 03195-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados. Ahora bien, y con pero respecto a lo señalado en el fundamento 8 del auto, debo señalar que la comprensión del concepto de servicio público es un asunto que correspondería ser debatido con mayor detenimiento por este Tribunal, y no en el contexto de una rápida y polémica en el contexto de un auto como el presente. Por tanto, considero que estamos ante una materia no debiera ser objeto de definiciones en una resolución de esta naturaleza.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo del fallo y de la fundamentación del voto del magistrado Miranda Canales porque, a mi criterio, la Empresa de Transportes y Multiservicios Ramiro Prialé SA. no puede ser considerada un sujeto pasivo del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública

Este derecho está reconocido en el primer párrafo del artículo 2, inciso 5, de la Constitución que dispone:

[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.

Así, por mandato constitucional, todas las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información que se encuentre en su poder a quien sea que la requiera, salvo que se presenten las excepciones establecidas en la propia Constitución u otras que se deriven de ella.

Sin embargo, para determinar qué sujetos deben ser considerados entidades de la Administración Pública, es necesario remitirse al artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444 en cuya parte pertinente se señala:

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública (...)

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.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

En consecuencia, las personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa pueden considerarse entidades de la Administración Pública, pero únicamente en la medida y en los casos en que ello resulte compatible con su naturaleza.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

La emplezada no presta servicios públicos

El auto en mayoría admite a trámite la demanda de *habeas data* por considerar que la emplezada está comprendida en ese supuesto por tratarse de una empresa que presta servicios públicos. Al respecto, señala lo siguiente en su fundamento 8:

De tal manera, el transporte terrestre, 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.

Ello es incorrecto. En nuestro régimen constitucional económico, la satisfacción de determinadas “necesidades sociales” o la salvaguarda del “interés general” no son criterios que pueden emplearse para definir lo que es un servicio público.

Calificar una actividad económica como servicio público, otorga al Estado un título para intervenir en ella de manera particularmente intensa. Concretamente, significa que ésta puede ser objeto de *regulación económica*; es decir, de un régimen en el cual los precios — denominados, en este caso, tarifas — pueden ser fijados administrativamente.

De ahí que, en su parte pertinente, el artículo 4 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, señale:

Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos, conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República.

Así, en el caso de los servicios públicos, la *regulación económica* sustituye en gran parte el rol que es propio de la libre competencia.

No debe olvidarse que, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución, la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado. A su vez, conforme al artículo 61 de la Constitución “El Estado facilita y vigila la libre competencia”.

En consecuencia, por mandato constitucional, el Estado está obligado a promover la libre iniciativa privada y la competencia en todas las áreas de la actividad económica.

Si se utiliza un criterio extremadamente amplio y difuso para definir a los servicios públicos, podría producirse una situación de fraude a la Constitución: en vez de promover la libre iniciativa privada y la competencia, el Estado terminaría fomentando el intervencionismo y los precios regulados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

Por tanto, no puede aceptarse que toda actividad que busque “satisfacer necesidades sociales” o que “repercute sobre el interés general” sea calificada como un servicio público.

Bajo esos criterios, un sinnúmero de agentes económicos que ahora se rigen por la competencia — farmacias, colegios, empresas de autobuses, medios de prensa escrita, etc. — podrían quedar a merced de la *regulación económica*. Ello implicaría desnaturalizar los artículos 58 y 61 de la Constitución.

A mi criterio, en una perspectiva constitucional, los verdaderos servicios públicos son los que se configuran como *industrias de redes*; es decir, aquellos que se prestan en mercados en los cuáles, por razones estructurales, es improbable que se desarrolle la libre competencia.

Ese es el caso, por ejemplo, de las telecomunicaciones, la distribución de energía eléctrica y gas natural, la infraestructura de transporte de uso público y el saneamiento. En estos sectores, se justifica la regulación económica para que, a través de ella, puedan alcanzarse situaciones de eficiencia análogas a las que podrían conseguirse a través de la libre competencia.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de los servicios que presta la Empresa de Transportes y Multiservicios Ramiro Prialé SA los cuáles sí pueden prestarse — y, de hecho, se prestan — en un régimen de libre competencia.

En consecuencia, puesto que la emplazada no presta servicios públicos y, por tanto, no puede considerarse un sujeto pasivo del derecho fundamental de petición, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de agravio constitucional en aplicación del acápite b) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por mis colegas magistrados, emito el presente voto singular pues considero que para declarar la nulidad de la resolución recurrida, así como de la apelada y ordenar la admisión a trámite de la demanda, previamente se debe convocar a vista de la causa y dar oportunidad a las partes para que informen oralmente. Sustento mi posición en lo siguiente:

EL DERECHO A SER OÍDO COMO MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE LA LIBERTAD

1. La administración de justicia constitucional de la libertad que brinda el Tribunal Constitucional, desde su creación, es respetuosa, como corresponde, del derecho de defensa inherente a toda persona, cuya manifestación primaria es el derecho a ser oído con todas las debidas garantías al interior de cualquier proceso en el cual se determinen sus derechos, intereses y obligaciones.
2. Precisamente, mi alejamiento respecto a la emisión de una resolución constitucional sin realizarse audiencia de vista, sea la sentencia interlocutoria denegatoria o, como en el presente caso, una resolución que dispone la admisión a trámite de la demanda, está relacionado con el ejercicio del derecho a la defensa, el cual sólo es efectivo cuando el justiciable y sus abogados pueden exponer, de manera escrita y oral, los argumentos pertinentes, concretándose el principio de inmediación que debe regir en todo proceso constitucional, conforme prescribe el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
3. Sobre la intervención de las partes, corresponde expresar que, en tanto que la potestad de administrar justicia constituye una manifestación del poder que el Estado ostenta sobre las personas, su ejercicio resulta constitucional cuando se brinda con estricto respeto de los derechos inherentes a todo ser humano, lo que incluye el derecho a ser oído con las debidas garantías.
4. Cabe añadir que la participación directa de las partes, en defensa de sus intereses, que se concede en la audiencia de vista, también constituye un elemento que democratiza el proceso. De lo contrario, se decidiría sobre la esfera de interés de una persona sin permitirle alegar lo correspondiente a su favor, lo que resultaría excluyente y antidemocrático. Además, el Tribunal Constitucional tiene el deber ineludible de optimizar, en cada caso concreto, las razones, los motivos y los argumentos que justifican sus decisiones, porque éste se legitima no por ser un tribunal de justicia, sino por la justicia de sus razones, por expresar de modo suficiente las razones de derecho y de hecho relevantes en cada caso que resuelve.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03195-2018-PHD/TC

LA LIBERTAD

EDITH GLORIA CAMPOS ORBEGOSO

5. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho de defensa *"obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo"*¹, y que *"para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables"*².
6. Por lo expuesto, voto a favor de que, previamente a su pronunciamiento, el Tribunal Constitucional convoque a audiencia para la vista de la causa, oiga a las partes en caso soliciten informar y, de ser el caso, ordene la admisión a trámite de la demanda.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

¹ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, sentencia del 17 de noviembre de 2009, párrafo 29.

² Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 146.