



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 13 de noviembre de 2020, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, ha dictado la Sentencia 04555-2018-PHD/TC, por el que se resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de *habeas data*, al haberse acreditado la alegada vulneración al derecho de acceso a la información pública. En consecuencia, ordena a la emplazada entregar al recurrente la información relacionada al Examen Nacional de Medicina 2016 (ENAM): **a)** las notas individuales de cada postulante (sin incluir apellidos, nombres y documento nacional de identidad) por códigos, para no identificarlos, por universidad, incluyendo **nota total** y por áreas (medicina, cirugía, pediatría, ginecología, básicas y salud pública); **b)** en caso de que algún postulante no haya dado el examen, precisarlo y **c)** la lista de internos remitida por cada universidad para el año 2016.
2. Condenar a la emplazada al pago de costos procesales, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Se deja constancia de que los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada han emitido fundamentos de voto, los cuales se agregan.

La secretaría de la Sala Segunda hace constar que la presente razón encabeza la sentencia y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

SS.

FERRERO COSTA
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA

Helen Tamariz Reyes
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de noviembre de 2020, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini, y Sardón de Taboada, pronuncian la siguiente sentencia, y con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, que se agregan,

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Daniel Ronald Raa Ortiz contra la resolución de fojas 93, de fecha 16 de julio de 2018, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 9 de enero de 2017, el recurrente interpone demanda de *habeas data* contra la Asociación Peruana de Facultades de Medicina. Solicita, invocando su derecho de acceso a la información pública, que se le proporcione la información relacionada al Examen Nacional de Medicina 2016 (ENAM): **a)** las notas individuales de cada postulante (sin incluir apellidos, nombres y documento nacional de identidad) por códigos, para no identificarlos, por universidad, incluyendo nota total y por áreas (medicina, cirugía, pediatría, ginecología, básicas y salud pública); **b)** en caso de que algún postulante no haya dado el examen, precisarlo, y **c)** la lista de internos remitida por cada universidad para el año 2016. Manifiesta que la emplazada dejó de publicar la información requerida desde el año 2013 y que esta tiene la calidad de pública, debido a que es información relacionada con un servicio fundamental, a pesar de encontrarse en custodia por una entidad privada.

Contestación de la demanda

La Asociación Peruana de Facultades de Medicina contestó la demanda. Manifestó que no atendió el pedido del demandante debido a que está constituida como persona jurídica de derecho privado y se rige por su propio Estatuto. Aduce que no es una entidad de la Administración pública, porque no pertenece al Estado, no recibe, ni administra fondos de este o de organismos sostenidos por él.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

Resoluciones de primera y segunda instancia o grado

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante sentencia de fecha 22 de mayo de 2017, declaró fundada la demanda, por considerar que, si bien la emplazada es una institución privada, al ser un órgano asesor y coordinador en el área de Educación Médica a nivel nacional y ser parte del Sistema Nacional de Residentado Médico y de Pregrado en Salud, dicha asociación gestiona servicios públicos, como el área de educación médica a nivel nacional. En consecuencia, la demandada está inmersa dentro del artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A su turno, la Sala Superior revisora revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, por considerar que el artículo 9 del Decreto Supremo 043-2003-PCM establece que las personas jurídicas sujetas al régimen privado que gestionen servicios públicos, como es el caso de la demandada, están obligadas a informar sobre a) las características de los servicios públicos que presta; b) sus tarifas y c) las funciones administrativas que ejerce. Por lo tanto, el pedido del recurrente, al no estar enmarcado dentro de estos supuestos, debe ser desestimado.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se ratifique en su incumplimiento o no haya contestado dentro del plazo establecido, que ha sido cumplido por el accionante conforme se aprecia de autos (solicitud de fecha 7 de diciembre de 2016 a fojas 1), habilitándose la competencia de este colegiado para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la materia controvertida planteada.

Delimitación del asunto litigioso

2. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le proporcione la información relacionada al Examen Nacional de Medicina 2016 (ENAM): **a)** las notas individuales de cada postulante (sin incluir apellidos, nombres y documento nacional de identidad) por códigos, para no identificarlos, por universidad, incluyendo nota total y por áreas (medicina, cirugía, pediatría, ginecología, básicas y salud pública); **b)** en caso de que algún



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

postulante no haya dado el examen, precisarlo, y c) la lista de internos remitida por cada universidad para el año 2016.

Por tanto, el asunto litigioso radica en determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.

Análisis del caso concreto

Sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública

3. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución de 1993 y consiste en la facultad de “(...) 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”. También está reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Este Tribunal, en la Sentencia recaída en el Expediente 01797-2002-HD/TC, fundamento 16, ha establecido, respecto del contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública, que este no solo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de las entidades públicas. A criterio del Tribunal, no solo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente válidas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.
5. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública tiene una *faz positiva*, según la cual este derecho impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar; y una *faz negativa*, la cual exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa. Asimismo, este derecho ha sido desarrollado por el legislador por medio del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo 3 se señala que toda información que posea el Estado es considerada pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.

Sobre la vulneración del derecho de acceso a la información pública



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

6. 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, conviene enfatizar que 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 contar con alguna que sea de naturaleza pública y, por ende, susceptible de ser exigida y conocida por el público en general. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, como se ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00264-2007-PHD/TC (fundamento 3), “en lo que a las personas jurídicas de derecho privado se refiere, el contenido del derecho de acceso a la información no es el mismo que en el caso de las entidades de la Administración Pública, en que la información que se puede solicitar es más limitada, debido a que la gestión privada, mientras no afecte derecho fundamental alguno, no tiene por qué generar interés en la sociedad”.
7. En este contexto, las personas jurídicas a las cuales puede solicitarse este tipo de información de naturaleza pública 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 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
8. De conformidad con el fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente 00390-2007-PHD/TC y a tenor del artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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) 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 este el ámbito de información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado.
9. Lo dispuesto en el inciso 8 del artículo 1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe entenderse, entonces, como una excepción, en razón del interés público, a la regla general del carácter privado de la información que posean las personas jurídicas privadas, y como excepción debe ser interpretada restrictivamente, de conformidad con el inciso 9 del artículo 139 de la Constitución y el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil, pues, tal como ha sostenido el Tribunal Constitucional en diversas oportunidades, “si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad, la interpretación de una limitación legalmente impuesta deberá además realizarse en términos necesariamente restrictivos, encontrándose



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

vedada la interpretación analógica, *in malam partem*, de las normas que restrinjan derechos” (Expediente 2235-2004-AA/TC, fundamento 8).

10. El Estatuto de la Asociación Peruana de Facultades de Medicina dispone:

Artículo 1. La Asociación Peruana de Facultades de Medicina

Es una asociación sin fines de lucro, fundada el once de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, miembro fundador de la Federación Panamericana de Facultades y Escuelas de Medicina – FEPAFEM.

La Asociación Peruana de Facultades de Medicina que en adelante se denominará ASPEFAM, es una persona jurídica de derecho privado que se rige por este estatuto, los reglamentos vigentes y normas que dicte el Consejo Directivo y la Asamblea General.

Artículo 2: ASPEFAM es una institución académica nacional, con carácter de organismo asesor y coordinador en el área de la educación médica, pionera en el Perú en evaluación, autoevaluación y acreditación. ASPEFAM está reconocida legalmente por el Ministerio de Salud - MINSa como entidad asesora del sector salud en los temas de educación médica (Resolución Ministerial N° 529-86- SA/DM) y es parte constituyente del Sistema Nacional de Residentado Médico – SINAREME y el Sistema Nacional de Pre Grado en Salud – SINAPRES.

11. Del texto precedente se desprende que, si bien la emplazada es una institución privada, al ser un órgano asesor y coordinador en el área de Educación Médica a nivel nacional y ser parte del Sistema Nacional de Residentado Médico y de Pregrado en Salud, no cabe duda de que gestiona el servicio público de educación médica a nivel nacional. Por tanto, la demandada está inmersa dentro del artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
12. Asimismo, debe precisarse que la información requerida por el actor no afecta la intimidad personal de las personas evaluadas por la emplazada, pues al igual que sucede en cualquier examen de admisión sus resultados son de interés para la sociedad, por lo que debe ofrecer la máxima transparencia posible; máxime si el caso concreto está referido a la evaluación a la que son sometidos los médicos que velarán por la salud de la sociedad. Por tanto, dado que la demandada estaba en la obligación de proporcionar a la demandante la información solicitada, procede estimar la demanda.
13. Finalmente, en atención a que se encuentra acreditada la vulneración del citado derecho constitucional, corresponde ordenar que al demandado que asuma el pago de los costos procesales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

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*, al haberse acreditado la alegada vulneración al derecho de acceso a la información pública. En consecuencia, ordena a la emplazada entregar al recurrente la información relacionada al Examen Nacional de Medicina 2016 (ENAM): **a)** las notas individuales de cada postulante (sin incluir apellidos, nombres y documento nacional de identidad) por códigos, para no identificarlos, por universidad, incluyendo nota total y por áreas (medicina, cirugía, pediatría, ginecología, básicas y salud pública); **b)** en caso de que algún postulante no haya dado el examen, precisarlo y **c)** la lista de internos remitida por cada universidad para el año 2016.
2. Condenar a la emplazada al pago de costos procesales, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda, me aparto del fundamento 11 de la sentencia, en cuanto afirma que la educación es un “servicio público”.

En tal aserto hay una confusión conceptual, por cuanto dicha visión de la educación no es compatible con el tercer párrafo del artículo 15 de la Constitución Política del Perú, que a la letra señala: *“Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”*. Es decir, que este es un derecho inherente de toda persona y no un servicio público delegable en el particular, como se sostiene erróneamente en el precitado fundamento.

Es más, el artículo 58 de la Carta Fundamental, distingue claramente a la educación de los servicios públicos cuando preceptúa que: *“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”*. Es decir, separa ambos conceptos. No los mezcla ni inserta uno dentro del otro.

Además, ello es armónico con el régimen económico consagrado en la Constitución, que asienta el orden económico y el desarrollo nacional en la iniciativa y en la inversión privada, en el marco del pluralismo económico y la libre competencia; orden en el cual el Estado solo tiene un rol promotor e incentivador de la actividad privada, reservándose para sí muy limitadas áreas.

Por otro lado, considero que lo solicitado por el recurrente referido a la entrega de la información relacionada al Examen Nacional de Medicina 2016, se encuentra amparado por el artículo 9 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el inciso 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, bajo el contexto del ejercicio de una función administrativa por parte de personas jurídicas privadas como es el caso de la emplazada. En efecto, la Asociación Peruana de Facultades de Medicina forma parte integrante del Sistema Nacional de Residentado Médico (Sinareme), por mandato de la Ley 30453. Tal situación corrobora las funciones administrativas que ejerce en el desarrollo de la evaluación de los residentes médicos y serumistas que, eventualmente, se incorporarán a los establecimientos de salud públicos a nivel nacional. Por tal razón, la emplazada es pasible de responder por pedidos de acceso a información pública.

S.
BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente fundamento de voto, pues si bien es cierto considero que la demanda es **FUNDADA**, ello obedece a las siguientes consideraciones.

El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le proporcione la información relacionada al Examen Nacional de Medicina 2016 (ENAM): **a)** las notas individuales de cada postulante (sin incluir apellidos, nombres y documento nacional de identidad) por códigos, para no identificarlos, por universidad, incluyendo nota total y por áreas (medicina, cirugía, pediatría, ginecología, básicas y salud pública); **b)** en caso de que algún postulante no haya dado el examen, precisarlo, y **c)** la lista de internos remitida por cada universidad para el año 2016.

Conforme a su estatuto y a lo reconocido por las partes, la demandada es una persona jurídica de Derecho Privado.

Las personas jurídicas del régimen privado pueden ser destinatarias de solicitudes de acceso a la información pública, en la medida que presten servicios públicos o ejerzan función administrativa, de acuerdo con lo establecido en el inciso 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General (en su versión vigente al momento en que el actor presentó su solicitud a la emplazada, hoy TUO de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS).

Según el artículo 9 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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) sobre las funciones administrativas que ejercen.

El Estatuto de la Asociación Peruana de Facultades de Medicina dispone:

Artículo 2: ASPEFAM es una institución académica nacional, con carácter de organismo asesor y coordinador en el área de la educación médica, pionera en el Perú en evaluación, autoevaluación y acreditación. ASPEFAM está reconocida legalmente por el Ministerio de Salud - MINSA como entidad asesora del sector salud en los temas de educación médica (Resolución Ministerial N° 529-86- SA/DM) y es parte constituyente del Sistema Nacional de Residentado Médico – SINAREME y el Sistema Nacional de Pre Grado en Salud – SINAPRES.

El artículo 4 de la Ley 30453, del Sistema Nacional de Residentado Médico (Sinareme) señala que Aspefam es una de las entidades integrantes del mismo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

De otro lado, en las Bases para el examen nacional de medicina 2016 (folios 4), se señala que dicha evaluación es requisito para postular al residentado médico y tiene un valor de 70% para la asignación de plazas para el Servicio Rural y Urbano Marginal (Serum). En efecto, las Resoluciones Supremas 002-2006-SAy 007-2008-SA, así lo establecieron.

Este conjunto de normas, sumada a la ubicación de la emplazada como integrante del Sinareme, permiten colegir que en cuanto a la organización del Examen Nacional de Medicina, Aspefam, ejerce una función administrativa, pues de dicha evaluación saldrán, eventualmente, los residentes médicos y serumistas, quienes despegaran su actividad en establecimientos de salud públicos.

Atendiendo a ello, considero que lo solicitado por el recurrente está amparado por el artículo 9 del TUO de la Ley 27806, en el extremo que alude al ejercicio de una función administrativa.

Así, me aparto entonces de lo indicado en el fundamento 10 de la presente sentencia, pues se indica que la demandada "...gestiona el servicio público de educación médica a nivel nacional...".

No existe fundamento constitucional para calificar a la educación como un servicio público. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 00014-2014-PI/TC y otros acumulados, el artículo 58 de la Constitución dice:

el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Desde que la Constitución enumera a la educación *junto* con los servicios públicos, queda claro que se trata de conceptos distintos. No puede subsumirse uno dentro del otro.

La educación no es una *industria de redes* donde, por razones estructurales, su provisión tenga que estar limitada a pocos ofertantes. En la perspectiva constitucional, múltiples actores pueden y deben participar en la provisión del servicio educativo.

También me aparto del fundamento 3 *in fine*, pues en el se realiza una indebida referencia a un instrumento internacional.

Conforme a una lectura atenta de los artículos 57 y 200, inciso 4, de la Constitución, los tratados no tienen rango constitucional sino solo uno equivalente al de las ordenanzas municipales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2021

EXP. N.º 04555-2018-PHD/TC
LIMA
DANIEL RONALD RAA ORTIZ

La Constitución de 1979 sí establecía que algunos tratados tenían rango constitucional, pero fue sustituida hace veinticinco años por la actual Constitución. Ésta reafirma la prevalencia del Perú como unidad política fundamental.

S.

SARDÓN DE TABOADA

LPDERECHO.PE