



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2007-PHD/TC
LIMA
FRANCISCO JAVIER CASAS CHARDON

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 31 días del mes de agosto de 2009, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Javier Casas Chardon contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 230, su fecha 29 de noviembre de 2006, que revocando la sentencia de primera instancia, declara infundada la demanda.

ANTECEDENTES

1. Demanda

Con fecha 30 de septiembre de 2003, de fojas 38, el recurrente interpone demanda de habeas data contra el Ministro de Defensa y la Secretaría General de dicha entidad, con la finalidad que se le informe sobre:

1. Cuáles fueron los hechos específicos, en cada Región, por los que se decretó el estado de emergencia el 27 de mayo de 2003, mediante Decreto Supremo N.º 055-2003-PCM.
2. Qué acciones militares se han realizado en los departamentos que el día de la presentación de la solicitud de información ante la entidad demandada no se encontraban en estado de emergencia, según la Resolución Suprema N.º 181-2003-DE y el Decreto Supremo N.º 062-2003-PCM.
3. La cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas que fueron desplegados en cada Región, durante la vigencia del estado de emergencia.
4. Las partidas del presupuesto de defensa de donde salieron los fondos destinados para realizar las operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas durante el estado de emergencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Señala que con fecha 2 de julio de 2003, la Secretaría General demandada recibió su solicitud de información, la misma que fue respondida parcialmente mediante Oficio N.º 13718 SGMD-M, de fecha 21 de julio de 2003, mediante el cual se indica los fondos destinados para realizar las operaciones militares durante el estado de emergencia, mas no señala las partidas de dicho presupuesto.

Posteriormente, el demandante es notificado con el Oficio N.º 13737 SGMD-M, de fecha 8 de agosto del 2003, mediante el cual se deniega la entrega de la información sobre la base que el primer punto de la solicitud ostenta un carácter eminentemente político, y que el segundo puesto está referido a información reservada, omitiendo pronunciarse sobre la tercera parte de la solicitud de información.

Por otra parte, señala que el Ministerio de Defensa posee la información requerida, en la medida que tanto la Marina de Guerra como el Ejército le han comunicado que es el Ministerio de Defensa el que deberá atender al requerimiento de información.

Asimismo, argumenta que mediante Resolución Suprema N.º 181-2003-DE y Decreto Supremo N.º 062-2003-PCM, el Gobierno levantó el estado de emergencia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del TUO de la Ley N.º 27806, la información es pública, ya que han desaparecido las causas que motivan la clasificación reservada de la información requerida.

Por otra parte, menciona que ha existido una ilegalidad en el procedimiento administrativo seguido para la obtención de la información requerida, ya que se habría seguido un procedimiento derogado. Desde la perspectiva del demandante, se advierte que se ha seguido el procedimiento señalado por el artículo 3 del Decreto Supremo N.º 018-2001, cuando el que corresponde es el previsto en el artículo 11º de la Ley N.º 27806.

2. Contestación de demanda

El Ministerio de Defensa contesta la demanda y, rechazándola, solicita que la misma sea declarada improcedente o infundada.

Respecto a la primera información solicitada, menciona que esta se encontraba expresamente enmarcada en los considerandos de los Decretos Supremos N.º 055-2003-PCM y 181-2003-DE, circunstancia que fue manifestada oportunamente al demandante mediante Oficios V-200-1040 y N.º 13737 SGMD-M.

Respecto a la información sobre las acciones militares que se han realizado en los departamentos que el día de la presentación de la solicitud del demandante no se encontraban en estado de emergencia, así como la referida a la cantidad de efectivos de las



Fuerzas Armadas que fueron desplegados en cada Región durante la vigencia del estado de emergencia; la parte demandada sostiene que tal información se enmarcaba dentro de las excepciones del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en tanto que el artículo 15 de la Ley N.º 27806 dispone que el derecho de acceso a la información pública no podrá ejercerse cuando esta verse sobre razones de seguridad nacional en el ámbito militar o pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas.

En ese contexto, señala que dicha información “(...) hubiera sido utilizada por los rezagos terroristas con la finalidad de actuar con conocimiento del personal militar involucrado en las acciones de defensa de la democracia, en futuras declaraciones de estado de emergencia”. (foja 69).

3. Sentencia de primera instancia

Con fecha 12 de agosto de 2005, el Sexagésimo Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima declara fundada en parte la demanda y, en consecuencia, ordena que se proporcione información sobre los hechos específicos, en cada Región, por los que se decretó el estado de emergencia; así como acerca de las partidas del presupuesto de defensa desde donde salieron los fondos destinados para realizar las operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas durante el estado de emergencia.

Respecto de la primera pretensión, señala que los fundamentos del Decreto Supremo N.º 055-2003-PCM no precisan de manera concreta cuáles fueron los hechos específicos ocurridos en cada Región involucrada y que llevaron a la declaratoria del estado de emergencia. Sostiene que si bien la declaratoria de dicho régimen de excepción constituye una potestad del Presidente de la República, ello no implica que las personas se encuentren impedidas de conocer cuáles fueron aquellos hechos concretos que la motivaron.

Con relación a las pretensiones dirigidas a obtener información sobre las acciones militares que se han realizado en los departamentos que el día de la solicitud no se encontraban en estado de emergencia, así como respecto del número de efectivos de las Fuerzas Armadas que fueron desplegados en cada Región durante el estado de emergencia; estima que la entrega de dicha información podría tener una seria incidencia en la estrategia del Estado peruano para restablecer la paz interna, ya que se pondría en sobre aviso a aquellos grupos que efectivamente se encuentran perturbando el normal desarrollo de las actividades de la comunidad.

Finalmente, respecto a la solicitud de las partidas del presupuesto de defensa relativas a los fondos destinados para realizar las operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas durante el Estado de emergencia, considera que la información entregada a la demandante no precisa lo solicitado, por lo que atendiendo a una interpretación restrictiva



de los supuestos de excepción al ejercicio de los derechos fundamentales, procede responder a la solicitud de información en los términos en ella planteados.

4. Sentencia de segunda instancia

La segunda instancia revoca la sentencia apelada en el extremo que declara fundada la demanda, y reformándola, la declara infundada, al considerar que dados los motivos y las finalidades que albergó la declaratoria del Estado de emergencia –entiéndase, el restablecimiento del orden interno–, dicha información no puede ser develada, más aún porque ello pondría en grave riesgo la eficacia de la estrategia diseñada por el Estado para contrarrestar los referidos actos de violencia que suscitan, precisamente, la declaratoria del régimen de excepción.

FUNDAMENTOS

Precisión del petitorio de la demanda

Del análisis de lo actuado en autos se desprende que la accionante formula demanda de hábeas data a fin de que el Tribunal Constitucional ordene remitir la información requerida al Ministerio de Defensa sobre los puntos siguientes:

1. Cuáles fueron los hechos específicos, en cada Región, por los que se decretó el estado de emergencia el 27 de mayo del 2003, y que supusieron la perturbación de la paz, del orden interno o graves circunstancias que afectaron la vida de la nación, según Decreto Supremo N.º 055-2003-PCM.
2. Qué acciones militares se han realizado en los departamentos que el día de presentación de la solicitud de información ante la entidad demandada no se encontraban en estado de emergencia, según la Resolución Suprema N.º 181-2003-DE y Decreto Supremo N.º 062-2003-PCM.
3. La cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas que fueron desplegados en cada Región, durante la vigencia del estado de emergencia, para hacer frente a cada uno de los hechos que lo motivaron.
4. Las partidas del presupuesto de defensa de donde salieron los fondos destinados para realizar las operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas durante el estado de emergencia.



¿Es discrecional el establecimiento de un régimen de excepción?

1. Un primer punto a determinar y que guarda directa relación con la primera pretensión solicitada por el demandante, es el referido a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para decretar un estado de emergencia.
2. Cabe recordar que el artículo 137.º de la Constitución señala lo siguiente:
“**Artículo 137.º.** El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2º y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.”

3. La norma constitucional nos deriva directamente a la conclusión de que el establecimiento de un régimen de excepción está sujeto a determinados requisitos o parámetros. Así, por ejemplo, en la STC N.º 0017-2003-PI/TC, se mencionó que existen dos condiciones para que los regímenes de excepción cuenten con legitimidad:

“a) Que su otorgamiento se produzca cuando se acredite que el orden institucional y la seguridad del Estado se encuentran en severo peligro. En ese contexto, deben haberse presentado condiciones políticas, sociales y económicas o de fuerza mayor provenientes de la naturaleza, que no pueden ser controladas a través de los medios ordinarios con que cuenta el Estado.

b) Que la aplicación de las medidas extraordinarias tenga carácter temporal, es decir, que no se extienda más allá del tiempo estrictamente necesario para el restablecimiento de la normalidad constitucional y, por tanto, de la vigencia rediviva de la normalidad ordinaria del Estado.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Continuando con dicho razonamiento, debemos concluir que, ciertamente, y aunque la disposición mencione que el Poder Ejecutivo deberá rendir cuentas solamente al Congreso de la República y que el juez no podrá cuestionar la vigencia del régimen de excepción; existe un razonable y justificado interés público por ejercer control social sobre las decisiones de la Administración Pública, más aún en aquellos supuestos en los que dichas decisiones implican la restricción de derechos fundamentales, como efectivamente ocurre en los regímenes de excepción.
5. Por ello, si tomamos en consideración que en el caso concreto, el estado de emergencia fue declarado en todo el territorio nacional; existe por demás un interés en conocer si existieron, realmente, motivos suficientes para adoptar una decisión de tal magnitud, o si, por el contrario, bajo pretexto de un clima de inestabilidad y alteración del orden público en determinadas zonas del país; se optó por la medida desproporcionada, es decir, por comprender dentro del régimen de excepción a aquellos lugares en los que el grado de perturbación del orden interno no revestía de una gravedad que justificara su inclusión en dicho régimen.
6. Por lo tanto, si bien no era necesario que en el Decreto Supremo 005-2003-PCM, que declaró el estado de emergencia, se precisen detalladamente los actos que condujeron a su establecimiento, existe un legítimo interés de la ciudadanía por conocerlos, por lo que el primer extremo de la demanda debe ser estimado, debiendo entregar la entidad demandada la información relativa a los hechos concretos que, en cada región del país, motivaron la declaratoria del Estado de emergencia.

Acceso a la información pública y regímenes de excepción

7. La naturaleza de la información solicitada por el demandante nos lleva al interrogante sobre los alcances que tiene el establecimiento y la vigencia de un régimen de excepción para constituirse como una causa justificada de excepción o restricción de los derechos fundamentales.
8. Si advertimos lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución Política, la misma que debe ser interpretada restrictivamente, concluiremos que los únicos derechos fundamentales pasibles de ser restringidos son los de inviolabilidad de domicilio, reunión, tránsito y libertad personal.
9. Siguiendo esa línea argumentativa, una conclusión preliminar nos llevaría a sostener que el derecho de acceso a la información pública no es pasible de restricción alguna en el marco de un régimen de excepción. Sin embargo, cabe recordar que uno de los supuestos de regímenes de excepción lo constituye el denominado "estado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emergencia”, el mismo que puede ser establecido en aquellos supuestos en los que exista una perturbación a la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

10. Recurriendo a un interpretación sistemática de la Constitución, debemos señalar que el orden público se erige como una excepción válida al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el entendido que la difusión de determinada información pudiera conllevar un riesgo inminente de alteración grave del orden público.
11. En esa misma dirección, la norma que desarrolla el derecho de acceso a la información pública, entiéndase la Ley N.º 27806 modificada por la Ley N.º 27927, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; señala entre las excepciones al ejercicio del referido derecho fundamental, lo siguiente:

[...]

Artículo 15.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información Secreta

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia del CNI dentro del marco que establece el Estado de Derecho en función de las situaciones expresamente contempladas en esta Ley. En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos:

1. Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo:

(...)

b. Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.

(...)

d. Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.

(...)

g. Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Información clasificada en el ámbito de inteligencia tanto en el frente externo como interno:

- a. Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
- b. Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia.
(...)
- d. Información relacionada con el alistamiento del personal y material.
- e. Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos conformantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
- f. Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
- g. La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15 numeral 1.
(...)

Artículo 15-A.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información reservada

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada. En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos:

1. La información que por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o [a] la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla y comprende únicamente:

- a. Los planes de operaciones policiales y de inteligencia, así como aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.
(...)
- c. Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- d. El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.
[...]"

12. Antes de entrar a las cuestiones de fondo, el Tribunal Constitucional estima pertinente pronunciarse sobre la diferencias entre información calificada de *secreta*, *reservada* y *confidencial* para poder establecer en cual de los supuestos se encuentra dicho pedido de información.
13. Por el tenor del artículo 15 se entiende que la información calificada de *secreta* se refiere a todo lo concerniente a la defensa nacional entendida esta como las actividades que realizan las Fuerzas Armadas para proteger al estado en caso de agresión interna o externa; está vinculada estrechamente con la seguridad nacional y relacionada con el ámbito militar y el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).
14. La información, en cambio, se refiere a seguridad nacional pero de orden interno, relativa a las actuaciones policiales para prevenir y reprimir la criminalidad en el país.
15. En cuanto a la información *confidencial*, esta tiene una connotación referente al manejo de la información de decisiones de gobierno, investigaciones vinculadas a la potestad sancionadora de la Administración Pública o defensa en un procedimiento administrativo, secreto profesional y los derechos regulados en el inciso 5 del artículo 2, y los demás regulados por la legislación pertinente.

A continuación pasaremos a analizar la segunda y tercera pretensión del demandante.

16. Cabe recordar que la segunda pretensión se refiere a qué acciones militares se han realizado en los departamentos que el día de presentación de la solicitud de información ante la entidad demandada, el 25 de junio de 2003, no se encontraban en estado de emergencia, según la Resolución Suprema N.º 181-2003-DE y el Decreto Supremo N.º 062-2003-PCM. Asimismo, la tercera pretensión está referida a la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas que fueron desplegados en cada Región, durante la vigencia del estado de emergencia.
17. Estas dos citadas pretensiones se encuentran enmarcadas dentro de los supuestos de la Ley 27806 en los artículos 15.º y 15.º A porque estas facilitarían conocer las estrategias desplegadas a fin de restablecer la perturbación del normal ejercicio y desarrollo de las actividades de la comunidad. Por ello, la revelación del plan estratégico diseñado para los fines antes señalados, así como el movimiento de efectivos para enfrentarse a las contingencias de un estado de emergencia, podrían tener una seria incidencia en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estrategia del Estado para restablecer la paz interna, ya que se pondría sobre aviso a aquellos grupos que efectivamente se encuentran perturbando el normal desarrollo de las actividades de la comunidad.

18. Pero hay que tener en cuenta que esta misma ley en su artículo 15.º señala que “con posterioridad a los cinco años de la clasificación (...), cualquier persona puede solicitar la información clasificada como secreta, la cual será entregada si el titular del sector del pliego respectivo considera que su divulgación no pone en riesgo la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o [la] subsistencia del sistema democrático. En caso contrario deberá fundamentar expresamente y por escrito las razones para que se postergue la clasificación y el período que considera que debe continuar clasificado. Se aplican las mismas reglas si se requiere una nueva prórroga por un nuevo período. El documento que fundamenta que la información continúa como clasificada se pone en conocimiento del Consejo de Ministros, el cual puede desclasificarlo”.
19. Bajo esta premisa el demandante podrá pedir dicha información porque el Tribunal Constitucional no es competente para determinar si estos dos pedidos que se encuentran enmarcados dentro de información calificada de *secreta* siguen siéndolo; por lo tanto, ambas pretensiones son improcedentes.
20. En cuanto a la cuarta pretensión sobre las partidas del presupuesto de defensa de donde salieron los fondos destinados para realizar las operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas durante el estado de emergencia, en el Oficio N°13718 SGMD-M, de fecha 21 de julio de 200, a fojas 16, se sostiene de manera genérica que en un primer momento se solicitó una asignación extraordinaria de S/ 3'000,000.00 y de S/. 1'127,191.00, las cuales fueron aprobadas, pero no indican las partidas de origen de estos fondos.
21. El Tribunal Constitucional ha sostenido en la sentencia 1797-2002-HD/TC que “el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. **los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”

22. Este Tribunal Constitucional entiende que la información relativa a las partidas presupuestales solicitadas no configura un supuesto de excepción establecido en la Ley 27806; por ello, no encontramos la existencia de fundamento alguno para que se deniegue al demandante la pretensión cuarta en los términos solicitados; por lo tanto, dicho pedido debe ser estimado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda.
2. **ORDENAR** a la demandada la entrega de la información de la primera y cuarta pretensión en los términos propuestos en el petitorio de la demanda. En cuanto a las pretensiones segunda y tercera, declárese su improcedencia.

SS.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

Dr. Ernesto Figueroa Bernardini
Secretario Relator