



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 748/2020

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 16 de octubre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, ha emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 01544-2017-PHD/TC.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló un fundamento de voto.

La magistrada Ledesma Narváez emitió un voto singular declarando improcedente la demanda.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini formuló un voto singular que será entregado en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia que la presente razón encabeza la sentencia, y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de octubre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez, y Blume Fortini que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la resolución de fojas 108, de fecha 5 de abril de 2016, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 16 de marzo de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, interpone demanda de *habeas data* contra don César Gentile Vargas, en su calidad de jefe de la Región Policial de La Libertad de la Policía Nacional del Perú (PNP), a fin de que le informe si el efectivo policial Dany Zevallos Domínguez estuvo trabajando el día 19 de febrero de 2015 o si estuvo de franco; de cumplirse el primer supuesto, solicita que se le informe el horario en que trabajó durante dicho día.

Alega que, de conformidad con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, cumplió con solicitar al emplazado la información que es materia del petitorio de la presente demanda; sin embargo, hasta la fecha de presentación de esta, no se le ha dado respuesta alguna.

Contestaciones de la demanda

Con fecha 16 de abril de 2015, el procurador público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio del Interior se apersona al proceso y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente y/o infundada. Manifiesta que la solicitud del actor no se dirigió a la autoridad competente, esto es, a la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP, entidad encargada de registrar en el legajo de personal las actividades que realiza el personal de la PNP.

Con fecha 21 de abril de 2015, el jefe de la Región Policial de La Libertad se apersona al proceso y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Refiere que, mediante constancia de notificado y enterado de fecha 5 de marzo de 2015, se le indicó al actor el trámite que debía seguir para obtener la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

información que peticiona, además manifiesta que no posee dicha información ni es el competente para proporcionarla, por no ser su jefatura el órgano emisor de datos. En tal sentido, señala que corresponde que la información requerida, tratándose de un efectivo policial, sea otorgada por la Dirección General de la Policía Nacional del Perú a través de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP, cuya sede principal se encuentra en la ciudad de Lima.

Resoluciones de primera y segunda instancia o de grado

El Cuarto Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante Resolución 3, de fecha 29 de mayo de 2015, declaró improcedente la demanda, pues, a su juicio, la demandada dio respuesta a la solicitud de acceso a la información pública conforme al documento de fecha 5 de marzo de 2015, orientando al solicitante que su pedido de acceso a la información debía dirigirse a la Dirección General de la PNP, lo cual denota que, antes de interponer la demanda, el demandante tenía conocimiento de que había dirigido mal su solicitud de acceso a la información. A su turno la Sala revisora confirmó la apelada por igual fundamento.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De conformidad con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, constituye un requisito especial de procedencia de la demanda de *habeas data* que el demandante haya reclamado previamente al demandado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de los derechos constitucionales invocados; es decir, el derecho de acceso a la información pública o el derecho de autodeterminación informativa. Asimismo, el demandado debe ratificarse en su incumplimiento o no contestar dentro de los diez (10) días útiles siguientes a la presentación de la solicitud, en el caso del primero de los derechos mencionados. Solamente se podrá prescindir de este requisito, de manera excepcional, en aquellos casos en los que su exigencia genere el inminente peligro de sufrir un daño irreparable, lo cual debe ser acreditado por el demandante.
2. En la medida en que, a través del documento de fojas 2, el recurrente ha cumplido el requisito que exige el artículo 62 del Código Procesal Constitucional y que el proceso de *habeas data* resulta idóneo para el análisis de la denegatoria de la entrega de información pública solicitada, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

Delimitación del petitorio

3. A través del presente proceso, el demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le informe si el efectivo policial Dany Zevallos Domínguez estuvo trabajando el día 19 de febrero de 2015 o si estuvo de franco. De cumplirse el primer supuesto, requiere que se le informe el horario en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

que trabajó durante dicho día. De otro lado, los demandados han coincidido en afirmar que el actor dirigió su solicitud de acceso a la información pública de manera errónea, esto es, ante una autoridad incompetente, y así se le hizo saber mediante constancia de notificación y enterado, a efectos de que le dé trámite correspondiente.

4. En tal sentido, corresponde determinar si la información solicitada ostenta carácter público o si está sujeta a algunas de las excepciones establecidas constitucionalmente o en las leyes de desarrollo constitucional. En vista de que la demandada únicamente se ha limitado a señalar que quien poseería la información es la Dirección Ejecutiva de Personal a través de la Dirección General de la PNP, cuya sede central se encuentra en la ciudad de Lima, y que el demandante deberá solicitarla en dicha sede, este Tribunal analizará si las condiciones en las que aquella pretende ser otorgada restringen o no el derecho de acceso a la información pública del actor.

Análisis del caso concreto

5. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución Política del Perú; y, en términos generales, consiste en la facultad que tiene toda persona para, sin expresión de causa, solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente, de las entidades estatales, excluyéndose aquella cuyo acceso público se encuentra prohibido por la Constitución, es decir, la información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.
6. Por otro lado, resulta pertinente señalar que, en un Estado constitucional de derecho, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general; y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción (cfr. sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-HD/TC). De ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deban ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas.
7. Ahora bien, en el presente caso, el actor solicita que el jefe de la Región Policial de La Libertad le informe si el efectivo policial Dany Zevallos Domínguez estuvo trabajando el día 19 de febrero de 2015 o si estuvo de franco; de cumplirse el primer supuesto, solicita que se le informe el horario en que trabajó durante dicho día.
8. Con relación a si la información solicitada es de carácter público o está sujeta a algunas de las excepciones establecidas normativamente, es pertinente señalar que lo solicitado constituye información relacionada no solo con el manejo administrativo de la entidad emplazada (la PNP), sino además con el cumplimiento de la función policial establecida en el artículo 166 de la Constitución, puesto que



versa sobre información que incide en el presupuesto institucional de la demandada originado en la función que habría sido desplegada por un efectivo de la PNP durante su jornada laboral; además porque recae sobre actos de administración del patrimonio de una entidad cuyo presupuesto tiene como fuente de financiamiento al Estado y porque lo solicitado guarda estrecha relación con el derecho de los ciudadanos a fiscalizar tanto el manejo administrativo como el cumplimiento de las labores policiales. Queda claro, entonces, que esa información califica como pública.

9. Con relación a las condiciones en las que aquella puede ser otorgada —esto es, si dichas condiciones restringen o no el derecho de acceso a la información pública del actor—, tanto la procuraduría pública como el jefe de la Región Policial de La Libertad han manifestado que el actor dirigió su solicitud de información a autoridad no competente para su entrega, pues la dirigió al citado jefe de la Región Policial, cuando debió ser dirigida a la Dirección General de la Policía Nacional del Perú para que, a través de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP —cuya sede principal se encuentra en la ciudad de Lima—, entregue lo peticionado en autos.
10. Al respecto, no se encuentra razón alguna que lleve a inferir que el demandante cometió un error al dirigir su pedido al jefe de la Región Policial de La Libertad en lugar de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP a través de la Dirección General de la PNP, tanto más si la sede central de esta última se encuentra en la ciudad de Lima y el domicilio principal del demandante está ubicado en la ciudad de Trujillo. En efecto, no debe soslayarse que la parte demandada no ha negado que el efectivo policial Dany Zevallos Domínguez haya trabajado en la región La Libertad durante el periodo que se reclama el acceso a la información; por ende, resulta plausible deducir que el jefe de la Región Policial de dicha región, en razón de las atribuciones que le competen, es quien posee lo peticionado o, en su defecto, es a quien corresponde ordenar la ubicación de ello para su efectiva entrega.
11. Adicionalmente a lo expuesto, el inciso 1 del artículo 124 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que son las unidades de recepción documental quienes orientan al administrado en la presentación de sus solicitudes y formularios, y están obligadas a recibirlos y darles ingreso para iniciar o impulsar los procedimientos, sin que en ningún caso puedan calificar, negar o diferir su admisión. En tal sentido, estando a que el demandante presentó su solicitud en la región La Libertad, esta unidad policial de ningún modo podía denegar el trámite de su solicitud tal y como se efectuó a través de la constancia de notificación y enterado, a través del cual, con fecha 5 de marzo de 2015 (foja 32), se le indicó al peticionante que debía hacer valer su pedido “ante el despacho de la Dirección General de la PNP, que se encuentra en la ciudad de Lima”.
12. Se advierte así que el contenido de dicha comunicación le resta eficacia práctica al derecho de acceso a la información pública o, dicho de otro modo, la situación que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

vulnera dicho derecho no es la negación de la entrega de la información solicitada, sino las dificultades para que el solicitante acceda a ella, dado que se pretende que este se desplace hacia la ciudad de Lima desde la ciudad de Trujillo.

13. Ciertamente, que la entidad obligue al demandante a desplazarse a la ciudad de Lima para presentar su solicitud de acceso a la información resulta, a todas luces, carente de razonabilidad, dado que cada una de las dependencias policiales forman parte de una sola entidad orgánica, como ocurre en el presente caso con la Policía Nacional del Perú. Dicha situación dificulta el acceso a la información y con ello se vulnera el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la información pública. Por consiguiente, corresponde estimar la demanda y ordenar al emplazado cumpla con entregar la información solicitada, previo pago del costo de reproducción.

Los costos procesales

14. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional prescribe que, si la sentencia resulta fundada, se impondrán a la parte vencida el pago de costas y costos procesales. A ello agrega que el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos. Y que en aquello que no esté expresamente establecido en la presente Ley, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.
15. Ahora bien, el Código Procesal Civil (CPC), en su artículo 412, dispone que la imposición de la condena de costas y costos no requiere ser demandada y es de cargo de la parte vencida, salvo declaración judicial expresa y motivada de exoneración.
16. Y en su artículo 414 del CPC, asimismo, indica que el juez regulará los alcances de la condena en costas y costos en atención a las incidencias del proceso, fundamentando su decisión.
17. Los costos son definidos por el Código Procesal Civil (artículo 411) como “el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo”. Los procesos constitucionales como el presente son llevados por el propio demandante como abogado. Al hacerlo, en la práctica está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea.
18. La Carta de 1993 indica, en su artículo 103 que, “la Constitución no ampara el abuso del derecho”. El Código Civil señala en el artículo II de su Título Preliminar que “la ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho”.
19. Este Tribunal ha definido el abuso del derecho como “desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas”; e indica que “los derechos no pueden usarse de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

forma ilegítima (...), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento” (Sentencia 0296-2007-PA, fundamento 12).

20. El demandante en este proceso, don Vicente Raúl Lozano Castro, ha iniciado a la fecha 228 procesos constitucionales, 223 de ellos de *habeas data*. En su gran mayoría, contra las mismas entidades, Sedalib SA y la Policía Nacional del Perú. Se piden diversa información, así como también costos y costas del proceso, que hasta entonces se han obtenido.
21. En ese sentido, estimamos que, en el caso de autos, corresponde exonerar a la demandada del pago de costos, toda vez que, al usar los *habeas data* para crear casos de los que obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional e incurre con ello en abuso de derecho.
22. En efecto, cuenta con un derecho de acceso a la información que le permite solicitar información pública; sin embargo, este es usado de forma ilegítima para fines de lucro. Con ello lo desnaturaliza y desvirtúa sus fines, generando un perjuicio en términos de sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.
23. Por otro lado, fluye claramente de la norma citada en el fundamento 14 *supra* que, siendo Sedalib una empresa estatal, resulta improcedente la pretensión del actor de obtener el pago de costas.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por acreditarse la vulneración del derecho al acceso a la información pública, sin los costos procesales. Y se declara **IMPROCEDENTE** el pago de costas procesales.
2. En consecuencia, **ORDENAR** al emplazado que efectúe la entrega a don Vicente Raúl Lozano Castro de la información requerida, previo pago del costo de reproducción que corresponda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto, pero considero pertinente dejar sentado que, en lo referido a la exoneración del pago de costos procesales, basta con efectuar un análisis para poder reconocer el riesgo de una desnaturalización del proceso de habeas data efectuado por la parte demandante, con los perjuicios que esto ocasiona en términos de innecesaria sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de la mayoría de mis colegas magistrados, en el presente caso considero que la demanda es **IMPROCEDENTE** por lo siguiente:

1. El recurrente interpone la presente demanda de habeas data, invocando su derecho de acceso a la información pública, a fin de que se le informe si el efectivo policial Dany Zevallos Domínguez trabajó, estuvo de franco o descanso el día 19 de febrero del 2015, y, de ser el caso, se le informe sobre el horario en que trabajó ese día. Asimismo, solicita el pago de costas y costos del proceso.
2. Así, tras una revisión de los hechos expuestos en la demanda y de los recaudos que obran en ella, a mi consideración debe tenerse en cuenta que el segundo párrafo del artículo 11, inciso b, del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que en el supuesto de que la entidad de la administración pública no posea la información solicitada, pero conozca su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante.
3. De esa manera, en el presente caso, si observamos la Constancia de Notificación y Enterado (folio 32), que brinda respuesta a la solicitud formulada por el recurrente, se evidencia que la emplazada informó con anterioridad a la presentación de la demanda, que la información solicitada debe ser tramitada ante la Dirección General de la Policía Nacional del Perú (DIRGEN PNP), pues éste es el órgano de comando de más alto nivel de la PNP, encargado de la organización, administración y otros, conforme al artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1148-Ley de la Policía Nacional del Perú. En ese sentido, ante la falta de elementos de juicio a partir de los cuales se pueda concluir que la emplazada posee o está obligada a poseer la información solicitada, no se puede revertir la presunción de veracidad de la Constancia de Notificación y Enterado, remitida por la demandada y se deduce que es la Dirección General de la PNP, quien posee la información solicitada en autos.
4. Adicionalmente, cabe precisar que si bien el inciso 1 del artículo 135 del TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General dispone que las unidades de recepción documental orientan al administrado en la presentación de sus solicitudes formularios, y están obligadas a recibirlos y darles ingreso para iniciar o impulsar los procedimientos, el mismo artículo prescribe que en ningún caso puedan calificar, negar o diferir la admisión de los documentos que les sean presentados. En ese sentido, se advierte que la Oficina de Trámite documentario de la Policía Nacional del Perú, Región Policial Norte, cumplió con dar trámite a la solicitud de acceso a la información pública del recurrente conforme a sus competencias. Justamente por ello, la Oficina de Asesoría jurídica de dicho órgano procedió a evaluar el pedido del accionante, determinando qué dirección



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01544-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

de la PNP podría poseer la información requerida, informando al demandante de manera debida y oportuna.

5. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que en el presente caso no existe ningún sustento constitucional en la demanda formulada por el recurrente, debido a que no se ha logrado acreditar que la información solicitada se encuentre en poder de la emplazada. Por lo tanto, no se evidencia vulneración al derecho de acceso a la información pública.

En ese sentido, voto por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de *habeas data*.

S.

LEDESMA NARVÁEZ