



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 521/2020

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC

LIMA

CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

Con fecha 4 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera formularon fundamentos de voto. El magistrado Blume Fortini emitió un voto singular.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

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

**Flavio Reátegui Apaza**  
**Secretario Relator**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Jonás Suárez Romero contra la resolución de fojas 82, de fecha 5 de enero del 2016, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 12 de junio de 2014, el recurrente interpone demanda de *habeas data* contra el Servicio de Administración Tributaria de Lima (SAT), por vulneración del derecho de acceso a la información pública, consagrado en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política. Alega que, con fecha 9 de mayo del 2014, solicitó a la entidad emplazada copias de todos los documentos que conforman el Expediente Administrativo correspondiente al Acta de Control C394200, de fecha 28 de agosto de 2013. Dicha solicitud fue reiterada el 27 de mayo de 2014; sin embargo, ha vencido el plazo legal establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional sin que la demandada le haya brindado respuesta.

El SAT contesta la demanda señalando que su representada cumplió con emitir la Carta 261-091-00001571, de fecha 14 de mayo del 2014; sin embargo, fue el accionante quien incumplió con su deber de acercarse a la entidad a cancelar el costo de reproducción de la información solicitada. Para sustentar su defensa, invoca los artículos 13 y 15 del Decreto Supremo 072-2003-PCM, reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima declaró infundada la demanda por considerar que, si bien el SAT no notificó al recurrente en el domicilio indicado en su solicitud de acceso a la información pública, lo cierto es que los artículos 13 y 15 del Decreto Supremo 072-2003-PCM no establecen dicha carga de manera imperativa e ineludible; por lo que es evidente que el demandante no acudió a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

gestionar la obtención a la unidad de mesa de partes, pagando el costo de reproducción para, luego, recoger la información requerida.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos.

## FUNDAMENTOS

### Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, la procedencia del *habeas data* se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no lo haya contestado dentro del plazo establecido. Tal documento obra de fojas 3 a 6 de autos; por lo que se tiene por satisfecho dicho presupuesto procesal.

### Delimitación del asunto litigioso

2. En líneas generales, el demandante solicita, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, que se le entreguen copias de todos los documentos que conforman el Expediente Administrativo correspondiente al Acta de Control C394200, de fecha 28 de agosto de 2013.
3. Para determinar la existencia de una vulneración al derecho de acceso a la información pública del recurrente, debe determinarse si el SAT está en la obligación de notificar su respuesta en el domicilio consignado por el accionante en su solicitud o si es el solicitante quien tiene la obligación de acudir a las instalaciones del SAT para que se le notifique la respuesta.

### La obligación de comunicar la respuesta de la entidad como parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública

4. Para determinar si la notificación, por parte de la Administración, de la respuesta a la solicitud del peticionante forma parte del derecho constitucional de acceso a la información pública, se debe analizar su contenido constitucionalmente protegido.
5. En mérito del principio de publicidad, regulado en el artículo 3 de la Ley 27806, el Estado tiene la obligación de entregar la información que los administrados demanden. El incumplimiento de esta obligación da lugar a responsabilidades administrativas e, incluso, penales.



6. Lógicamente, no podría hacerse efectiva la entrega de la información requerida si, previamente, la entidad no ha puesto en conocimiento del administrado que su solicitud de acceso a la información pública fue aceptada (total o parcialmente) o rechazada. La comunicación de la respuesta que brinda la entidad al administrado forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública. Al respecto, en el fundamento jurídico 8 de la sentencia recaída en el Expediente 04912-2008-PHD/TC se señala lo siguiente:

Ahora bien, como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a la información pública es una modalidad o concreción del derecho de petición [STC 1797-2002-HD/TC, fundamentos 5-7], que está conformado por dos aspectos: 1) La libertad de la persona de formular pedidos por escrito ante autoridad competente; y, 2) La obligación de la autoridad de dar respuesta al peticionante por escrito y en un plazo razonable [STC 1042-2002-AA/TC, fundamento 2.2.4]. Por consiguiente, es claro que la sola omisión de contestar solicitudes de acceso a la información constituye ya una vulneración a tal derecho.

7. Como se aprecia, la obligación de dar una respuesta al peticionante constituye parte del contenido esencial del derecho de acceso a la información pública; por tanto, la forma adecuada en la que una entidad debe responder a la solicitud del administrado debe entenderse como una extensión de dicho contenido. En ese sentido, la autoridad administrativa se encuentra en la obligación ineludible de notificar en cualquiera de las modalidades previstas en la Ley 27444 su respuesta al administrado.
8. Ahora bien, siguiendo lo expuesto, no podrá considerarse como eficaz la respuesta de la entidad si, previamente, esta no ha sido notificada adecuadamente al solicitante. Este criterio responde a las obligaciones que tiene el Estado de facilitar los medios necesarios para que el ciudadano pueda ver satisfecho su derecho de acceso a la información pública, de abstenerse de cualquier forma de sanción por el ejercicio del citado derecho y de comunicar al peticionante la decisión adoptada.

#### **Análisis del caso concreto**

9. De autos se observa que, mediante Trámite 262-088-30011346, del 9 de mayo de 2014 (fojas 3 y 4), el recurrente solicitó al SAT “copia simple de todos los documentos del expediente administrativo correspondiente al Acta de Control N.º C394200 de fecha 28 de agosto de 2013”. Asimismo, mediante Trámite 262-088-30012361, de fecha 27 de mayo de 2014 (fojas 5 y 6), el actor reiteró su pedido. En ambas solicitudes indicó como su domicilio la Av. Nicolás de Piérola 966, oficina 310, Casilla 498, Pegaso Verde, al cual se le notificará la



respuesta, conforme se señala en la parte inferior del formato de solicitud del SAT que corre a fojas 4.

10. Mediante Carta 261-091-00001571, del 14 de mayo de 2014 (fojas 19), en referencia al Trámite 262-088-30011346, el SAT le expresa al solicitante que “podrá recabar dicha documentación en copia simple (...), previa presentación de la constancia de pago de S/ 0.20 nuevos soles, por el derecho de copia simple, al valor de S/ 0.10 cada una (...)”. Asimismo, mediante Carta 261-091-00001752, del 28 de mayo de 2014, en referencia al Trámite 262-088-30012361, el SAT le expresa al peticionante que su solicitud fue atendida mediante Carta 261-091-00001571. Sin embargo, a pesar de que ambas cartas poseen en la parte superior el sello de “cargo”, no se observa que hayan sido notificadas en el domicilio consignado por el peticionante, donde correspondía que se le notificara al no haberse indicado correo electrónico alguno.
11. La omisión de la notificación de la respuesta al pedido del solicitante es justificada por el SAT citando los artículos 13 y 15 del Decreto Supremo 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que expresan (cfr. folios 22 y 23 de autos):

**Artículo 13.- Liquidación del costo de reproducción**

La liquidación del costo de reproducción que contiene la información requerida, estará a disposición del solicitante a partir del sexto día de presentada la solicitud. El solicitante deberá acercarse a la Entidad y cancelar este monto, a efectos que la entidad efectúe la reproducción correspondiente y pueda poner a su disposición la información dentro del plazo establecido por la Ley.

[...]

**Artículo 15.- Entrega de la información solicitada en las unidades de recepción documentaria**

La solicitud de información que genere una respuesta que esté contenida en medio magnético o impresa, será puesta a disposición del solicitante en la unidad de recepción documentaria o el módulo habilitado para tales efectos, previa presentación de la constancia de pago en caso de existir costo de reproducción.

12. En ese sentido, este Tribunal estima que, cuando el artículo 13 expresa que “la liquidación del costo de reproducción que contiene la información requerida, estará a disposición del solicitante a partir del sexto día de presentada la solicitud”, quiere decir que la Administración se encuentra obligada a notificar, en cualquiera de las modalidades previstas en la Ley 27444, la liquidación del costo de reproducción, dentro del plazo de 6 días de requerida la información.



Y cuando el mismo artículo 13 expresa que “el solicitante deberá acercarse a la Entidad y cancelar este monto, a efectos que la entidad efectúe la reproducción correspondiente y pueda poner a su disposición la información dentro del plazo establecido por la Ley”, debe interpretarse en el sentido de que, habiendo sido notificado el peticionante dentro del sexto día de solicitada la información, puede acercarse en los días siguientes a cancelar la referida liquidación, a fin de que esta sea entregada dentro del plazo establecido por en el inciso “b” del artículo 11 de la Ley 27806. Cabe agregar que, en el formato de solicitud de acceso a la información del SAT que corre a fojas 4 se establece que la información solicitada debe ser requerida dentro de los 30 días calendarios siguientes de la notificación, caso contrario se declarará en abandono la solicitud.

13. En consecuencia, la Administración notifica la liquidación del costo de reproducción (dentro del plazo de 6 días de presentada la solicitud), posteriormente el peticionante se acerca a la entidad a cancelar la referida liquidación y, finalmente, la Administración entrega la información dentro del plazo legal (no necesariamente en el mismo acto que se cancela la liquidación del costo de reproducción). Resulta claro, que el peticionante se encuentra obligado a concurrir a la entidad luego de notificada la liquidación del costo de reproducción, a fin de poder cancelarlo. No tiene sentido concurrir a la entidad si previamente no se ha notificado la existencia de la referida liquidación por haber sido estimada la solicitud del peticionante, pues podría darse el caso de que la Administración haya desestimado la solicitud de acceso a la información; por lo que no existiría liquidación alguna y no tendría sentido acudir a la entidad; o podría darse el caso de que la entidad notifique al recurrente que no podrá cumplir con entregar la información dentro del plazo legal (artículo 11 de la Ley 27806); por lo que tampoco tendría sentido acudir a las oficinas de la entidad.
14. De la misma manera, tampoco se observa que el artículo 15 del Decreto Supremo 072-2003-PCM exima a la Administración de su obligación de notificar la respuesta a la solicitud del peticionante en su domicilio; pues, cuando expresa que “la solicitud de información que genere una respuesta que esté contenida en medio magnético o impresa, será puesta a disposición del solicitante en la unidad de recepción documentaria o el módulo habilitado para tales efectos, previa presentación de la constancia de pago en caso de existir costo de reproducción”, solo demuestra que la información debe ser recogida en la entidad por el peticionante, previa notificación en su domicilio de la respuesta positiva a su solicitud (incluyendo la liquidación del costo de reproducción); pues, no podría, de ninguna manera, exigirse al peticionante acudir a la Administración sin conocimiento alguno sobre si su solicitud ha sido aceptada o rechazada.



15. Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la obligación de la Administración de notificar, en el domicilio del peticionante, la respuesta a su solicitud de acceso a la información. Así, en el fundamento 6 del Expediente 00742-2017-HD/TC, se expresó lo siguiente:

(...) la emplazada debió comunicar a la actora que la información solicitada se encontraba a su disposición, previo pago del costo de reproducción, máxime si la recurrente en su solicitud de información (...) señaló su domicilio. También debió ser informado, a criterio de este Tribunal, del monto que debía pagar la actora, a fin que pueda iniciar los trámites correspondientes. Por consiguiente, al no haberse cumplido con notificar a la administrada para que pudiera apersonarse a la institución emplazada a recoger la información solicitada, corresponde estimar la demanda.

16. De autos se advierte que el SAT no ha notificado al peticionante la respuesta de su pedido, en el domicilio consignado en su solicitud, lo cual vulnera su derecho de acceso a la información pública; por lo que corresponde estimar la presente demanda.
17. Cabe agregar, que la emplazada al incumplir su obligación de otorgar una respuesta oportuna al demandante, sea en sentido negativo o en sentido positivo, generó innecesariamente el presente *habeas data*, lo cual conlleva un gasto para el Estado, y, por ende, para todos los ciudadanos, así como para el demandante. Por tanto, se exhorta a la emplazada a que no vuelva a incurrir en la citada omisión.

### **Los costos procesales**

18. 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.
19. 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. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

20. 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”.
21. 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”.
22. 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 forma ilegítima (...), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento” (Sentencia 0296-2007-PA, fundamento 12).
23. El demandante en este proceso, don César Jonás Suárez Romero, ha iniciado a la fecha numerosos procesos de *habeas data* contra el SAT (cfr. folio 35 de autos), de los cuales 6 (seis) se encuentran en trámite en sede de este Tribunal. Se pide diversa información, así como también costos y costas del proceso.
24. 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 pretende obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional e incurre con ello en abuso de derecho.
25. 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.

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 haberse acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información pública, sin costos procesales.
2. **ORDENAR** al Servicio de Administración Tributaria de Lima (SAT) que brinde la información requerida, previo pago del costo de reproducción.

Publíquese y notifíquese.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE FERRERO COSTA**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, si bien coincido con la ponencia, considero pertinente realizar las siguientes anotaciones:

### Petitorio

1. El demandante solicita que se le entreguen copias de todos los documentos que conforman el expediente administrativo correspondiente a la Acta de Control C394200, de fecha 28 de agosto de 2013.

### *Sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública*

2. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2º, 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 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, del 19 de setiembre de 2006, fundamento 77.
3. Así también, tenemos lo establecido por este Tribunal (sentencia 01797-2002-HD/TC, fundamento jurídico 16), respecto del contenido constitucionalmente protegido por el derecho de acceso a la información pública, el cual 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.
4. 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 como pública, a excepción de los casos expresamente previstos en dicha ley.



*Sobre los costos y costas procesales*

5. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece “Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada [...] En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos [...]”.
6. Como se puede observar, la citada disposición normativa establece la obligación del órgano jurisdiccional de imponer el pago de costas y costos procesales cuando la demanda constitucional sea declarada fundada, de los cuales corresponde ordenar solo el pago de costos si se condena al Estado. Sin embargo, la aplicación de esta regla en el presente caso desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales de tutela de derechos.
7. En este Colegiado, hemos detectado una práctica de diversos recurrentes que solicitan acceso a información sobre cualquier cosa, llegando a instaurar sendos procesos de *hábeas data*, con la única finalidad de lograr el cobro de los costos procesales del proceso. En efecto, tenemos los ejemplos de las numerosas demandas interpuestas por Gladys Geng o Víctor Lozano Castro. Esta práctica, sin duda alguna, debe ser eliminada, porque no constituyen la finalidad de ningún proceso constitucional u ordinario.
8. Así, hemos detectado que el recurrente, a la fecha, ha interpuesto 8 procesos de *hábeas data*, presuntamente por vulnerar su derecho de acceso a la información pública.
9. Esta situación evidencia una excesiva utilización de demandas de *hábeas data*, lo que genera sobrecarga procesal, y por consiguiente constituye un obstáculo en la tutela de los derechos fundamentales de muchas personas que ven postergadas las respuestas a sus casos debido a que la justicia constitucional debe resolver las demandas planteadas por el actor en ejercicio abusivo de su derecho, lo cual también genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado.
10. Adicionalmente, conviene anotar que el abuso de derecho es una figura proscrita por el artículo 103 de la Constitución. En esa línea, el Tribunal Constitucional lo ha definido como “desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas” (STC 00296-2007-PA/TC, fundamento jurídico 12). En consecuencia, puesto que la excesiva interposición de demandas de *hábeas data* desnaturaliza la finalidad del derecho de acceso a la información pública, se evidencia un uso abusivo del derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

11. Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que los costos procesales están constituidos por el honorario del abogado de la parte vencedora más el 5% de destinado al colegio de abogados del Distrito Judicial respectivo (artículo 411 del Código Procesal Civil, en concordancia con el artículo IX del Código Procesal Constitucional), se advierte que el actor está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea, ya que las referidas demandas de *habeas data* son llevadas por el propio demandante como abogado.
12. Así las cosas, este Tribunal observa que al usar los *habeas data* para generar sobrecarga procesal y perjuicio a los recursos públicos del Estado, hacer un uso abusivo del derecho y lucrar con la obtención de honorarios, el demandante desnaturaliza la finalidad de los procesos constitucionales destinados a la tutela de los derechos fundamentales, que es “preservar la observancia de la vigencia de los derechos fundamentales de la persona” (STC 00266-2002-PA/TC, fundamento jurídico 5).
13. En consecuencia, en el presente caso, no resulta razonable aplicar la regla establecida en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional de manera automática, para el pago de costos.

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto para precisar que, si bien me encuentro de acuerdo con que la demanda se declare **FUNDADA**, no coincido con exonerar del pago de los costos procesales al Servicio de Administración Tributaria de Lima (SAT), la parte demandada.

Al respecto, advierto que, para exonerar el pago de los costos procesales a la parte vencida en este proceso, la sentencia elabora una fundamentación sobre “el abuso del derecho” que habría cometido el demandante al momento de activar el mecanismo de acceso a la información pública y, posteriormente, el proceso de habeas data.

Para llegar a dicha conclusión, básicamente, se replica lo señalado por el Tribunal Constitucional en los casos “Lozano Castro” [Expedientes 06512-2015-PHD/TC, 00569-2018-PHD/TC; 03205-2018-PHD/TC y 03742-2015-PHD/TC] y Geng Cahuayme [Expedientes 02620-2018-PHD/TC y 03788-2018-PHD/TC].

En dichos casos, ciertamente se exoneró el pago de los costos procesales a las partes demandadas luego de verificarse que los demandantes habían interpuesto numerosas demandas de habeas data (entre 150 y 200) con solicitudes similares dirigidas a las mismas entidades. En estos casos, los demandantes fueron los que crearon los casos y actuaban como abogados para, de esa forma, beneficiarse con el pago de los costos procesales. Esto configuró, como lo dijo el Tribunal Constitucional en los casos citados *supra*, un abuso de derecho.

En el caso de autos, sin embargo, tal y como señala el fundamento 23 de la sentencia, el demandante tiene a la fecha tan solo 6 procesos de habeas data en esta sede en contra del SAT.

Siendo ello así, considero que las circunstancias particulares del presente caso no ameritan que se exonere el pago de los costos procesales a la parte emplazada.

Ello, sin embargo, no significa que la exoneración de los costos procesales en los procesos de habeas data, cuando se verifique una situación de abuso de derecho, se ciña a una cuestión estrictamente cuantitativa sobre el volumen de los casos que un determinado demandante haya iniciado.

Considero, más bien, que el análisis va más allá y que se deben evaluar las particularidades de cada *litis*. Dicho esto, en este caso no advierto una actuar temerario por parte del demandante que suponga un abuso de derecho.

S.  
**RAMOS NÚÑEZ**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

**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 DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI  
EN EL QUE OPINA POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA EN EL  
EXTREMO REFERIDO AL PAGO DE COSTOS PROCESALES**

Si bien concuerdo con declarar **FUNDADA** la demanda de habeas data por haberse lesionado el derecho de acceso a la información pública del demandante, discrepo de la exoneración del pago de costos, por las razones que paso a exponer.

1. En el presente caso, el recurrente solicitó la entrega de copias de todos los documentos que conforman el Expediente Administrativo correspondiente al Acta de Control C394200, de fecha 28 de agosto de 2013.
2. La razón evidente de porqué se lesionó el derecho invocado, se centra en el hecho de que la entidad emplazada no notificó la respuesta de su pedido de información.
3. En consecuencia, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) negó inconstitucionalmente el acceso a la información solicitada, pues los argumentos presentados en su contestación de demanda, no se ajustan a las razones constitucionalmente válidas para restringir dicha información, reguladas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP).
4. Teniendo en claro esta situación, no se comprende cómo es que, por esta misma conducta inconstitucional, se exonera del pago de costos al SAT.
5. En efecto, me sorprende la argumentación contenida en los fundamentos 21 a 25, que al respecto señalan literalmente lo siguiente:

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".

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

El demandante en este proceso, don César Jonás Suárez Romero, ha iniciado a la fecha numerosos procesos de hábeas data contra el SAT (cfr. folio 35 de autos), de los cuales 6 (seis) se encuentran en trámite en sede de este Tribunal. Se pide diversa información, así como también costos y costas del proceso.

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 pretende obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC

LIMA

CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

incurrir con ello en abuso de derecho.

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.

6. Es decir, primero en el fundamento 16, la mayoría señala que la parte emplazada lesionó el derecho invocado por no haber notificado la respuesta de su pedido de información pública, pero, pese a ello, la exonera de costos. O sea ¿sí, pero no? ¿cómo entender tal argumento?
7. Tal argumentación, carece de sustento fáctico y jurídico, pues aun cuando podría resultar cierto que don Cesar Jonás Suárez Romero promovió “numerosos procesos de habeas data contra el SAT (...) de los cuales 6 (seis) se encuentran en trámite en sede de este Tribunal”, la resolución de mayoría presume la intención de tal actuación del recurrente, planteando una suerte de crítica respecto del excesivo ejercicio de su derecho de acción y le atribuye un actuar ilegítimo; sin presentar mayores datos objetivos de tal comportamiento, como lo podrían ser los resultados de dichos procesos (el número de casos en las que se le dio la razón porque se identificó la lesión del derecho de acceso a la información pública o el número de casos en los que la negativa del acceso a la información requerida fue legítima en los términos de acceso restringido que regula la LTAIP); los montos que habría solicitado el demandante por concepto de honorarios para atribuir la existencia de un “abuso del derecho” a la promoción de este tipo de demandas; o, los montos liquidados por el juez de ejecución sobre los costos pagados al recurrente, por ejemplo.
8. Asimismo, la resolución de mayoría no sustenta por qué el hecho de que un ciudadano o un abogado promueva un número importante de demandas en defensa de uno o varios derechos fundamentales por haber identificado una conducta lesiva continua, reiterada y persistente en perjuicio de su vigencia efectiva, necesariamente desnaturaliza el hábeas data como proceso constitucional de tutela del derecho de acceso a la información pública (cabe precisar que también tutela el derecho a la autodeterminación informativa).
9. En efecto, los argumentos de mis colegas magistrados critican tal excesivo ejercicio del derecho de acción del demandante, presumiendo que su motivación tiene como fin la obtención del pago honorarios, en lugar de presumir que la misma identifica una situación inconstitucional, reiterada, permanente, constante y continua de lesión del derecho de acceso a la información pública materializado por el SAT, como consecuencia de su falta de compromiso con los deberes de transparencia que toda entidad pública debe cumplir en el marco de la LTAIP.



10. Este tipo de argumentaciones no hacen más que demostrar la materialización de las distorsiones de la justicia constitucional, que de manera constante he venido señalando a través de mis votos singulares<sup>1</sup> y que son manifestaciones del abandono del eje de preocupación y del ángulo de observación que corresponde tener en cuenta al juez constitucional en el análisis de los casos sometidos a su consideración, pues, en lugar de buscar garantizar la eficacia del derecho fundamental de acceso a la información pública y sancionar al SAT por su conducta lesiva, mis colegas en el presente caso consideran necesario sancionar al demandante por una supuesta conducta excesiva en la utilización del proceso de hábeas datas, acusándolo de tener intenciones de lucro (pérdida de recursos públicos) y calificando de ilegítimo el ejercicio de su derecho de acción (sobrecarga procesal). Es decir, muestran su preocupación respecto de los honorarios que el demandante podrá lograr por las demandas de habeas data que ha interpuesto, preocupándose por el monto que la emplazada deberá abonar por concepto de costos, no solo en el presente caso, sino en otros casos que señalan haber identificado, olvidando que la LTAIP y la legislación laboral respectiva (aplicable a sus funcionarios y servidores a cargo de la custodia de la información) cuenta con mecanismos suficientes para contrarrestar tal situación.
11. En efecto, es posible que el SAT, luego de seguir la investigación respectiva e identificar la responsabilidad administrativa del trabajador que con su conducta no cumplió con entregar oportunamente la información requerida al demandante, pueda trasladar el monto pagado por concepto de costos a dicho trabajador, dado que su conducta fue la que generó un perjuicio económico en el SAT, hecho que, razonablemente puede justificar tal traslado del costo a través de un proceso disciplinario.
12. Asimismo, y en lo que corresponde a la posible sobrecarga procesal que se alude, sería mucho más eficiente optar por declarar inconstitucional la falta de atención oportuna de los pedidos de acceso a la información pública que ha venido generando el SAT a través de su personal responsable de tal función, identificando de esta forma el acto lesivo continuo y permanente del derecho de acceso a la información pública, a fin de ordenar la corrección inmediata de tal situación inconstitucional, disponiendo, de esta manera, la implementación de los mecanismos de digitalización y sistematización de toda la información pública que custodia para la atención inmediata de este tipo de peticiones, esto en armonía con el deber de máxima divulgación que esta entidad debe cumplir de conformidad con el artículo 3 de la LTAIP y el artículo 2.5 de la Constitución.

---

<sup>1</sup> Cfr. Voto Singular emitido en el Expediente 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI, acumulados (Caso Ley Universitaria), ver Fundamento de voto emitido en el Expediente 02053-2013-PA/TC (Caso UPC), Voto singular emitido en el Expediente 0006-2012-OI/TC (Caso transferencia de los OCI), entre otros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02240-2016-PHD/TC  
LIMA  
CÉSAR JONAS SUÁREZ ROMERO

13. Un mandato en estos términos no solo evitaría la promoción de procesos de hábeas data del recurrente al Poder Judicial o al Tribunal Constitucional, sino que acabaría, definitivamente, con el interés para obrar del recurrente y neutralizaría su actitud de promover procesos similares solicitando tutela para su derecho de acceso a la información pública.
14. En tal sentido, existiendo respuestas correctivas dentro del sistema jurídico, me pregunto ¿por qué necesariamente tiene que interpretarse la conducta excesiva del recurrente como negativa? ¿por qué tal conducta no puede ser entendida como un pedido ciudadano para que la jurisdicción constitucional reaccione frente a la inercia del SAT con relación a garantía que este debe procurar frente al derecho fundamental de acceso a la información pública? ¿por qué la falta de atención continua y constante del SAT de los pedidos de acceso a la información pública no puede ser entendida como una conducta lesiva continua y permanente en perjuicio de este derecho fundamental? ¿por qué pensar mal de dicha conducta en lugar de pensar bien de ella?
15. Particularmente, no encuentro respuesta alguna a dichas interrogantes en las razones expuestas por mis colegas magistrados, hecho por el cual no los acompaño en su posición.
16. Como juez constitucional considero que, para identificar la existencia de conductas destinadas a desnaturalizar los procesos constitucionales, la resolución judicial debe sustentarse en hechos objetivos identificados en el trámite del proceso y no puede basarse en presunciones respecto de la intención de la actuación de las partes procesales. Elucubraciones sobre las razones de una actuación sin base objetiva, solo nos llevan a instrumentalizar el lenguaje escrito como un medio de imponer concepciones subjetivas, hecho que, a mi juicio, no es de recibo en el correcto ejercicio de la motivación de las resoluciones judiciales.

#### **Sentido de mi voto**

Mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda; y, en consecuencia, se ordene al Servicio de Administración Tributaria a entregar la información requerida, con expresa condena de costos procesales.

S.

**BLUME FORTINI**