



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 952/2020

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 12 de noviembre de 2020, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez y Sardón de Taboada han emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 03142-2018-PHD/TC. El magistrado Espinosa-Saldaña Barrera con voto en fecha posterior coincidió con el sentido de la sentencia.

Se deja constancia que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular y que se entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto 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 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de noviembre 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 con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agrega el voto singular del magistrado Blume Fortini. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la Resolución 8 (sentencia de vista) de fojas 62, de fecha 07 de diciembre de 2017, expedida por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de junio de 2015, el recurrente interpuso demanda de *habeas data* contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA. Solicita, invocando su derecho de acceso a la información pública, que se le informe cuántas conexiones inactivas de agua potable tiene en la actualidad Sedalib SA, asimismo requiere que se le otorgue copia fedateada del documento que contiene la información, además del pago de costas y costos del proceso.

Sedalib SA absuelve el traslado de la demanda solicitando que sea declarada infundada, alegando que, mediante Carta 07-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE, de fecha 26 de marzo de 2015, se dio respuesta a la solicitud de información presentada por el recurrente, documento en el cual se le manifestó que no se le podía entregar la información requerida en vista de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no los obliga a elaborar informes de ningún tipo.

El Quinto Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante Resolución 4 (sentencia), de fecha 30 de diciembre de 2015, declaró infundada la demanda al considerar que no se podía exigir a la demandada la creación de una información con la que no cuenta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

La Sala Superior, empleando fundamentos similares a los de la primera instancia, confirmó la apelada y declaró infundada la demanda incoada por el recurrente.

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 al demandado previamente, 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. A través del documento de folios 7, el recurrente ha cumplido con el requisito que exige el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, resultando el proceso de *habeas data* idóneo para el análisis de la denegatoria de la entrega de información solicitada.

Delimitación del asunto litigioso

3. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, la entidad emplazada le informe sobre cuántas conexiones inactivas de agua potable tiene en la actualidad; asimismo, le proporcione copia fedateada del documento que contiene dicho dato, más el pago de costas y costos del proceso. En consecuencia, corresponde determinar si la información requerida puede serle entregada.

Análisis del caso concreto

Derecho fundamental de acceso a la información pública

4. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución y consiste en la facultad de “(...) solicitar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

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 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.

5. Así también, tenemos lo establecido por este Tribunal (Sentencia 01797-2002-HD/TC, fundamento 16), respecto del contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública, el cual 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.
6. 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, aprobado por Decreto Supremo 021-2019-JUS, 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 la referida ley.

Vulneración del derecho de acceso a la información pública

7. Para este Tribunal Constitucional, tanto el Estado como sus empresas públicas se encuentran en la ineludible obligación de implementar estrategias viables para gestionar sus escasos recursos públicos de manera transparente y eficiente. La ciudadanía, por su parte, tiene derecho a participar activamente en la marcha de los asuntos públicos, fiscalizando la labor estatal. Como bien lo anota la Defensoría del Pueblo, una forma de combatir la corrupción es erradicar “el secretismo” y fomentar una “cultura de transparencia” (cfr. *El derecho de acceso a la información pública: normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*, Serie Documentos Defensoriales, documento 09, noviembre de 2009, p. 23). Y es que un elevado nivel



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

de corrupción resulta pernicioso para la sociedad por cuanto debilita la confianza de la población en las instituciones democráticas.

8. No debe perderse de vista que, en un Estado social y democrático 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 deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas, restricciones que, tal como prescribe el artículo 2, inciso 5, de la Constitución, están circunscritas a aquellas que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley compatible con la Constitución o por razones de seguridad nacional.
9. El artículo 9 del citado TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que:

Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones que ejerce.
10. Sin embargo, dicha disposición no debe entenderse de manera que impida difundir información relativa al funcionamiento de empresas estatales que además gestionan servicios públicos. Por el contrario, es necesario interpretarla a la luz de la presunción prevista en el artículo 3 de la misma norma, la cual expresa que “[t]oda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley”.
11. Por tanto, las restricciones previstas en el artículo 9 de dicha ley deben entenderse aplicables a las personas jurídicas privadas o, en su caso, mixtas que ejercen potestades públicas o gestionan servicios públicos.
12. Las empresas de accionariado estatal único, en cambio, deben sujetarse a las reglas aplicables a la generalidad de las entidades del Estado conforme a lo establecido por una Sala de este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

13. Todo ello porque, a criterio de este Tribunal Constitucional, las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben interpretarse de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas. En caso contrario, estaría impidiéndose, en vía interpretativa, que el derecho fundamental de acceso a la información pública se ejerza respecto a empresas que se encuentran íntegramente bajo el control del Estado.
14. De acuerdo con el último párrafo del artículo 8 del antedicho TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las empresas del Estado se encuentran obligadas a suministrar la información pública con la que cuentan. Precisamente por ello, la demandada se encuentra obligada a atender requerimientos de acceso a la información pública; pues, si bien está constituida como sociedad anónima, su accionariado está compuesto por las municipalidades provinciales de Trujillo, Chepén y Ascope; en consecuencia, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de dicha ley de desarrollo constitucional por tratarse de una empresa de accionariado estatal único, en los términos expuestos por el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1031, que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado:

4.1 Empresas del Estado de accionariado único: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y, por tanto, ejerce el control íntegro de su Junta General de Accionistas [...].
15. Es importante precisar que, de conformidad con la primera disposición complementaria, transitoria y modificatoria del mismo decreto legislativo, lo señalado, entre otros, por el artículo 4, también es de observancia para las empresas del Estado pertenecientes al nivel de gobierno regional y local.
16. En otras palabras, Sedalib SA es una empresa que se encuentra bajo el control del Estado, pues se encuentran comprometidos recursos públicos en la forma de acciones; además, presta un servicio público consistente en servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado). Por tanto, se colige que se encuentra sujeta a la presunción de publicidad respecto de la información que se le solicita en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
17. En el caso de autos, se solicita a la emplazada que informe sobre cuántas conexiones inactivas de agua potable tiene en la actualidad; asimismo, le entregue copia fechada del documento que contiene el referido dato. Al respecto, este Tribunal entiende que dicha información se relaciona con el servicio público que brinda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

Sedalib SA, y no advierte que se encuentre comprendida en las excepciones previstas en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo caso podría justificarse una respuesta negativa.

De otro lado, en la Carta 07-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE, la entidad emplazada utiliza la siguiente premisa para denegar la información solicitada,

“la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública solo obliga a las entidades públicas a entregar información con la que cuentan, mas no obligan a elaborar informes de ningún tipo, tal como pretende el actor (sic)”

Lo cual es manifiestamente incorrecto, dado que solo se debe informar sobre el número de conexiones inactivas de agua potable que tiene actualmente, empleando para tal efecto la información con que cuente en sus respectivas bases de datos, no existiendo en modo alguno elaboración o producción de nueva información.

18. De lo expuesto se concluye que no existe razón para denegar lo peticionado por el recurrente, quedando en evidencia el incumplimiento de la obligación de proveer información pública por parte de Sedalib SA, por lo que corresponde declarar fundada la demanda.

Costos procesales

19. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece “[s]i la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada (...) [e]n los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos (...)”.
20. Como se puede observar, el texto normativo en cuestión 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.
21. En efecto, el demandante don Vicente Raúl Lozano Castro, tiene a la fecha un aproximado de 220 procesos de *habeas data* en el Tribunal Constitucional, de los cuales en su gran mayoría han sido interpuestos contra una misma entidad. Se piden



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

desde copias fedateadas de comunicaciones entre la entidad y su sindicato hasta información sobre qué funcionarios ordenaron la compra de cédulas de notificación y tasa judicial en distintos procesos.

22. La situación descrita 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 más de 200 demandas planteadas por el actor en el ejercicio abusivo de su derecho, y también genera un perjuicio en los gastos públicos del Estado.
23. Adicionalmente, cabe recordar que el abuso de derecho es una figura proscrita por el artículo 103 de la Constitución, y 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 05296-2007-PA, fundamento jurídico 12). En consecuencia, dado 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.
24. 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 *hábeas data* son llevadas por el propio demandante como abogado.
25. Así las cosas, advierto que al usar los *hábeas 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, fundamento 5).
26. Por lo expuesto en este punto, no resulta razonable aplicar la regla establecida en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional de manera automática para el pago de costos en el presente caso. Así también se recuerda que no corresponde aplicar dicha regla en lo referido a las costas.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información pública; en consecuencia, **ORDENAR** a la empresa de Servicio de Agua Potable Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) brindar la información requerida, sin el pago de costos y costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
RAMOS NUÑEZ
SARDÓN DE TABOADA

PONENTE MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03142-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO
CASTRO

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido del voto por el cual se considera que la demanda resulta **FUNDADA sin costas ni costos.**

Lima, 17 de noviembre de 2020

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA