



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 880/2020

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de noviembre de 2020, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia que declara **FUNDADA** e **IMPROCEDENTE** la demanda de *habeas data* que dio origen al Expediente 03200-2018-PHD/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera formularon fundamento de voto.

La magistrada Ledesma Narváez emitió voto singular.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular y que por razones de salud entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de 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 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, el día 27 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 Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Blume Fortini que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la Resolución 8, de folios 58, de 17 de noviembre de 2017, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 30 de junio de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro interpone demanda de *habeas data* contra don Carlos Humberto Venegas Gamarra, en su calidad de gerente general del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S.A. (Sedalib SA) y contra don Ricardo Joao Velarde Arteaga funcionario encargado de la información pública de Sedalib SA. Solicita, invocando el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, que le informen sobre la cantidad de cortes del servicio de agua potable efectuados por Sedalib en el año 2014 atendiendo a la falta de pago de los usuarios, todo ello en copia fedateada. Accesoriamente, solicita el pago de costas y costos del proceso.

Contestación de la demanda

El 10 de agosto de 2015, don Ricardo Joao Velarde Arteaga, apoderado de Sedalib SA, contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada debido a que dicha solicitud fue contestada dentro del plazo de ley mediante la Carta 012-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE, denegando su pedido porque no cuenta con la información requerida y no se encuentra obligada a producirla.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Resolución de primera instancia o grado

El 30 de octubre de 2015, el Segundo Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad declaró fundada la demanda señalando que la información requerida se relaciona con las funciones o servicios que brinda de la entidad emplazada.

Resolución de segunda instancia o grado

El 17 de noviembre de 2017, la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda por cuanto lo solicitado no está relacionado con los servicios públicos que presta la empresa demandada, ni con las tarifas, ni con las funciones administrativas que esta ejerce.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. Está acreditado a folios 2 que el recurrente solicitó a Sedalib la entrega de dicha información mediante el documento de fecha cierta presentado el 18 de marzo de 2015. A criterio de este Tribunal Constitucional, ello acredita el cumplimiento del requisito especial de procedibilidad de la demanda previsto en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional.
2. En caso se accione en defensa del derecho de acceso a la información pública, dicha norma exige la presentación, por única vez, de un documento de fecha cierta solicitando la información requerida. Además, requiere que dicho pedido haya sido desestimado o no contestado dentro de los diez días hábiles siguientes. En el presente caso, se cumplieron dichas condiciones, por lo que corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

Delimitación del asunto litigioso

3. En el presente caso, el actor solicita que se le informe sobre la cantidad de cortes del servicio de agua potable efectuados por Sedalib en el año 2014 atendiendo a la falta de pago de los usuarios, todo ello en copia fedateada; y que la emplazada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

asuma el pago de costas y costos del proceso. En tal sentido, el asunto litigioso radica en determinar si dicho requerimiento de información resulta atendible o no.

Análisis de la controversia

4. El derecho fundamental de acceso a la información pública garantiza a toda persona la facultad de solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido. Sin embargo, carece de carácter público toda información cuya entrega lesione el derecho fundamental a la intimidad, afecte la seguridad nacional o esté expresamente excluida por ley.
5. Además, conforme al artículo 8 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003- PCM, las empresas del Estado están obligadas a entregar la información pública con la que cuentan.
6. Ciertamente, el artículo 9 del TUO la Ley 27806, establece:

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.
7. Sin embargo, dicha disposición no debe entenderse de manera que impida difundir información referida 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:

Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley.
8. 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.
9. 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

por una Sala de este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC.

10. 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.
11. 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 donde, además, se encuentran comprometidos recursos públicos bajo la forma de acciones.
12. Sedalib es una empresa estatal cuyo accionariado está compuesto íntegramente por las municipalidades provinciales y distritales en las que presta servicios conforme consta en el estatuto de la empresa descargado de su portal web institucional (<cfr.<http://www.sedalib.com.pe/?f=PGPPWEBS&portal=00002&id e=81>, consulta realizada el 3 de diciembre de 2019. Por tanto, está obligada a entregar la información pública que posee conforme a los términos expuestos *supra*.
13. En esa línea, este Tribunal Constitucional anota que 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” (*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 de corrupción resulta pernicioso para la sociedad por cuanto debilita la confianza de la población en las instituciones democráticas.
14. Asimismo, no debe perderse de vista que, en un Estado Constitucional, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

15. En tal sentido, este Colegiado estima que la información solicitada sobre cuántos cortes al servicio de agua potable efectuó Sedalib en el año 2014, con motivo de la falta de pago de los usuarios se encuentra vinculada a la administración del servicio público que ejerce dicha entidad.
16. Debe precisarse que la información susceptible de entrega es de carácter preexistente, esto es, la que se encuentre en posesión de la emplazada contenida en documentos escritos, soporte magnético o digital o en cualquier otro formato; ello en aplicación del artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
17. Por consiguiente habiéndose verificado la vulneración del derecho fundamental reclamado, la presente demanda debe estimarse en forma favorable, otorgándose al efecto la tutela constitucional correspondiente.

Acerca del pago de costas y costos procesales

18. Respecto a los costos y costas procesales, el artículo 56 del Código Procesal Constitucional prescribe lo siguiente:

Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada. Si el amparo fuere desestimado por el Juez, éste podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.

En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos.

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. Fluye claramente de la norma citada que, siendo Sedalib una empresa estatal, resulta improcedente la pretensión del actor de obtener el pago de costas.
20. En cuanto al pago de costos, el Código Procesal Constitucional (artículo 56) prescribe que, en aquello que no esté expresamente establecido en él, los costos procesales se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil (CPC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

21. Así, el 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.
22. El 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.
23. El actor ha iniciado a la fecha no menos de 224 procesos constitucionales, de los que no menos de 218 son de *habeas data*. En su gran mayoría, contra la misma entidad, Sedalib SA, con diversos petitorios, en los que resulta común la solicitud de costos y costas del proceso, que hasta entonces se han obtenido, en los casos con sentencia estimatoria.
24. Los costos son definidos por el artículo 411 del CPC 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.
25. 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”.
26. 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).
27. 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.
28. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

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** a la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) brindar la información requerida, previo pago del costo de reproducción.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
RAMOS NUÑEZ
SARDON DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien concuerdo con el fallo de la sentencia en mayoría y con parte de su fundamentación, sin embargo me aparto respetuosamente de lo señalado en sus fundamentos 18 y ss., que desarrollan un criterio de exención de la condena de costos procesales para el caso en concreto; por lo que, me permito exponer algunas razones sobre dicha temática.

Sobre los costos y costas procesales

1. 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 [...]”.
2. 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.
3. En efecto, en el presente caso, el demandante don Vicente Raúl Lozano Castro, tiene a la fecha un aproximado de 220 procesos de *hábeas data* en el Tribunal Constitucional, de los cuales en su gran mayoría han sido interpuestos contra la misma entidad demandada, Sedalib SA. Se piden desde copias fedateadas de comunicaciones entre la entidad y su sindicato hasta información sobre qué funcionarios de Sedalib SA ordenaron la compra de cédulas de notificación y tasa judicial en distintos procesos.
4. 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

5. Adicionalmente, 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 00296-2007-PA/TC, fundamento 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.
6. 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.
7. 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/TC, fundamento 5).
8. 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.
9. Finalmente, no corresponde ordenar el pago de costas procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

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 sobre la cantidad de cortes del servicio de agua potable efectuados por Sedalib en el año 2014 atendiendo a la falta de pago de los usuarios, todo ello en copia fedateada. De igual manera, solicita el pago de costos y costas del proceso.
2. Así, sobre la información solicitada, 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 artículo 13 del TUO de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM, establece categóricamente lo siguiente:

La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto a la información solicitada.

3. De tal modo, considero que la pretensión del recurrente implica que Sedalib SA realice una valoración del acervo documentario que posee en su poder, debiendo elaborar un informe en el que extraiga datos relativos a un determinado periodo de tiempo; así como, identificar los casos en los que se haya cortado el servicio de agua potable debido a la falta de pago de los usuarios. De igual manera, observamos que en la Carta N° 07-2015-SEDALIB-S.A de fecha 26 de marzo de 2015, así como, en el fundamento 3 de la contestación de la demanda (fojas 19), Sedalib señaló que no cuenta con la información requerida, afirmación cuya veracidad no ha sido rebatida con ningún elemento de juicio por la parte demandante.
4. 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 la solicitud de información se encuentra relacionada a que se elabore o produzca nueva información. Por lo tanto, lo solicitado no encuentra fundamento en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03200-2018-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

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

S.

LEDESMA NARVÁEZ