



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 907/2020

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 5 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 en parte** e **IMPROCEDENTE** en cuanto a costos la demanda que dio origen al Expediente 03209-2018-PHD/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada formularon fundamentos de voto.

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

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 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 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 Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agrega los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada, y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Blume Fortini.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la sentencia de fojas 58, de fecha 20 de setiembre de 2017, expedida por la Sala Mixta Permanente de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda.

### ANTECEDENTES

Con fecha 21 de julio 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 qué funcionario autorizó u ordenó que Ricardo Joao Velarde Arteaga, apoderado de Sedalib SA, patrocine a Gloria Alsira Pérez Pérez, en el proceso judicial de *habeas data*, comprendido dentro del Expediente 4324-2012, el mismo que promoviera el recurrente contra la citada funcionaria; asimismo, requiere que se le entregue copia fedatada del documento que contiene la información; además del pago de costas y costos del proceso.

Sedalib SA contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada, alegando que, mediante Carta 018-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE, de fecha 11 de mayo de 2015, otorgó respuesta a la solicitud de información presentada por el actor, señalándole que la información pretendida no existía; por lo que no podía atenderse su pedido.

El Cuarto Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante sentencia de fecha 30 de octubre de 2015, declaró improcedente la demanda, pues consideró que la emplazada había dado respuesta oportunamente a la solicitud del recurrente y que no era posible entregarle la información pretendida en vista de que esta no existía dentro del acervo documentario de la demandada.

La Sala Superior confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda considerando que la emplazada no tenía obligación alguna de entregarle al recurrente la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

información requerida; toda vez que, considera que lo solicitado no está referido ni a las características de los servicios públicos prestados por la demandada, ni a sus tarifas, ni mucho menos a su función administrativa.

**FUNDAMENTOS**

**Cuestión procesal previa**

1. De acuerdo con el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, para la procedencia del *habeas data* se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se ratifique en su incumplimiento o no haya contestado dentro del plazo establecido que ha sido cumplido por el accionante conforme se aprecia de autos (solicitud de fecha 30 de abril de 2015 a fojas 2).

**Delimitación del asunto litigioso**

2. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le informe respecto a que funcionario de Sedalib SA autorizó u ordenó que Ricardo Joao Velarde Arteaga, apoderado de Sedalib SA, patrocine a Gloria Alsira Pérez Pérez, en el proceso judicial signado como Expediente 4324-2012, sobre *habeas data*, que promoviera contra la citada funcionaria; asimismo, requiere que se le entregue copia fedatada del documento que contiene la citada información, con el correspondiente pago de costos del proceso. En consecuencia, corresponde determinar si la información requerida puede serle entregada.

**Análisis del caso concreto**

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

3. El derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 2, 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 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.
4. Así también, tenemos lo establecido por este Tribunal (Sentencia 01797-2002-HD/TC, fundamento 16), respecto del contenido constitucionalmente garantizado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

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.

5. 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, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, 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 la vulneración del derecho fundamental invocado***

6. De acuerdo con el último párrafo del artículo 8 del TUO de la Ley 27806, 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, conforme se aprecia de su portal institucional, es una empresa estatal cuyo accionariado está compuesto por las municipalidades provinciales de Trujillo, Pacasmayo, Chepén y Áscope; en consecuencia, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de dicha ley de desarrollo constitucional.
7. Para este Tribunal, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

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 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 o por razones de seguridad nacional.
9. En dicho sentido, este Tribunal, en un caso sustancialmente similar al que se viene analizando (Sentencia 05549-2015-PHD/TC), estableció que conocer la identidad del funcionario de Sedalib SA que dispuso que el representante legal de Sedalib SA brindara asesoramiento jurídico al funcionario público responsable del acceso a la información de dicha entidad constituía una información relacionada con el manejo administrativo de esta, que no está incurso en alguna de las excepciones de acceso a la información y que dada su naturaleza de pública, debía ser puesta a disposición del recurrente.
10. Siendo ello así, en cuanto a la reclamación constitucional planteada, este Tribunal entiende que conocer qué funcionario de Sedalib SA, autorizó u ordenó que don Ricardo Joao Velarde Arteaga, apoderado de Sedalib SA asesore a doña Gloria Alsira Pérez Pérez, en el proceso judicial signado como Expediente 4324-2012, sobre *habeas data*, que promoviera contra la citada funcionaria, constituye una información con la que cuenta la demandada, ya que se encuentra relacionada con su manejo administrativo, la cual, a su vez, no se encuentra inmersa en alguna de las excepciones de acceso a la información pública contempladas en la ley. Asimismo, se advierte que la divulgación de la información requerida no repercutirá negativamente en la seguridad nacional a nivel externo o interno, en cuyo caso podría justificarse una respuesta negativa.
11. Finalmente, debe manifestarse que, si bien la emplazada mediante Carta 018-2015-SEDALIB-S.A.-LTAI/RVELARDE, de fecha 11 de mayo de 2015, le señaló al recurrente que la información pretendida no existía, este Tribunal considera que dicha afirmación se encuentra referida al documento físico que contendría la disposición de prestar asesoría jurídica a la funcionaria Gloria Alsira Pérez Pérez; sin embargo, conforme a lo indicado en el párrafo anterior, la información pretendida a través de la presente demanda es que, pese a no encontrarse materializada en un instrumento físico, es una que forma parte del dominio de la demandada y, por tanto, de su manejo administrativo; tal cual ya fue señalado por este Tribunal y, por lo que puede ser entregada al actor a través de una respuesta



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

simple en la que se precise los datos del funcionario que encargó al apoderado de Sedalib (Ricardo Joao Velarde Arteaga), la defensa técnica de doña Gloria Alsira Pérez Pérez, en el proceso judicial Expediente 4324-2012.

12. Por lo expuesto, corresponde estimar la presente demanda en este extremo por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública y, en ese sentido, ordenar a la parte demandada que conteste la solicitud de información presentada por la recurrente.

**Sobre los costos procesales**

13. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece que: “Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada”.
14. Los costos procesales son definidos por el artículo 411 del Código Procesal Civil como “el honorario del abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo” los segundos.
15. El demandante en este proceso, don Vicente Raúl Lozano Castro, ha iniciado a la fecha un aproximado de 220 procesos de hábeas data, en su gran mayoría contra la misma entidad demandada. Los procesos constitucionales como el presente son llevados por el propio demandante como abogado, por lo que, al hacerlo, en la práctica está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea.
16. El artículo 103 de la Constitución indica que “la Constitución no ampara el abuso del derecho”, disposición concordante con lo establecido en el artículo II del Título Preliminar del Código Civil, según el cual, “la ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho”.
17. 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 00296-2007-PA/TC, fundamento 12).
18. Así las cosas, este Tribunal considera que, en el caso de autos, corresponde exonerar a la demandada del pago de costos, toda vez que al usar los hábeas data para crear casos de los que obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional e incurre con ello en un ejercicio abusivo de su derecho de acceso a la información pública, que genera además un perjuicio en términos de sobrecarga procesal y de pérdida de recursos públicos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

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

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda por haberse acreditado la vulneración al derecho al acceso a la información pública en el extremo referido a no haber brindado a la recurrente la información solicitada.
2. En consecuencia, se **ORDENA** que el Servicio de Agua Potable Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) informe lo solicitado.
3. **IMPROCEDENTE** el pago de costos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien concuerdo con el fallo de la sentencia en mayoría, considero pertinente realizar las siguientes anotaciones sobre los costos y costas procesales:

### *Sobre los costos y costas procesales*

1. El artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece 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 [...] 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 sólo 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 interpuestas 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.
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*



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

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 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL LOZANO CASTRO

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

Si bien concuerdo con el sentido del fallo al declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda e **IMPROCEDENTE** el pago de costos procesales, considero necesario realizar las siguientes precisiones.

Respecto a lo indicado en el fundamento 6 de la sentencia, se advierte en el Estatuto de Sedalib SA (<http://www.sedalib.com.pe/?f=PGPPWEBS&portal=00002&ide=81> consulta realizada el 17 de enero de 2020) los accionistas de dicha empresa son las municipalidades provinciales de Trujillo, Ascope y Chepén.

De otro lado, corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de pago de costas procesales, agregando dicho extremo en la parte resolutive de la sentencia Y es que en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional se establece que en los procesos constitucionales, señala que en los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos procesales. Siendo Sedalib SA una empresa estatal, la solicitud del demandante respecto al pago de costas del proceso debe ser rechazada.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03209-2018-PHD/TC  
LA LIBERTAD  
VICENTE RAUL 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 **INFUNDADA** 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 Sedalib SA le informe qué funcionario de Sedalib S.A autorizó u ordenó que Ricardo Joao Velarse Arteaga, apoderado de Sedalib S.A, asesore a Gloria Alsira Pérez Pérez en el proceso judicial signado como Expediente 4324-2012, sobre *habeas data*, que promoviera contra la emplazada. Asimismo, solicitó el pago de costas y costos 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, observamos que en la Carta N° 018-2015-SEDALIB-S. A de fecha 11 de mayo de 2015, así como, en el fundamento 3 de la contestación de la demanda (fojas 20), 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. Lo anterior evidentemente obligaría a la emplazada a producir información respecto a la cual no se encontraba obligada de contar al momento de efectuarse el pedido.
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.

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

S.

**LEDESMA NARVÁEZ**