



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 470/2020

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC

LA LIBERTAD

VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

Con fecha 21 de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas data*.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló fundamento de voto. Los magistrados Ledesma Narváez y Blume Fortini formularon votos singulares.

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 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, 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 resolución de fojas 59, de 22 de enero de 2016, expedida por la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El 19 de marzo de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro interpone demanda de *habeas data* contra la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad SA (Sedalib SA) y contra doña Gloria Alsira Pérez Pérez, funcionaria encargada del acceso a la información pública de Sedalib SA. Solicita, invocando el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, se le informe cuántos procesos de obligación de dar suma de dinero inició Sedalib SA en el segundo semestre de 2014 para la cobranza de las deudas por concepto de servicios de saneamiento que presta; así como el pago de costas y costos del proceso. Aduce que pese a haberla requerido mediante documento de fecha cierta, la emplazada no ha cumplido con brindársela.

Sedalib SA contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada, puesto que no existe un documento que haya inventariado tal número de procesos en el periodo solicitado, ni tampoco existe un trabajador que se encargue de elaborar este tipo de estadísticas. En consecuencia, alega que no se encuentra obligada a producir dicha información.

El Cuarto Juzgado Especializado Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, mediante sentencia de 15 de mayo de 2015, declaró improcedente la demanda pues consideró que la información solicitada no está referida a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

características de los servicios públicos prestados por Sedalib SA, ni a sus tarifas, ni a las funciones administrativas que ejerce, ya que está relacionada a asuntos a los que no debe tener acceso un ciudadano.

La Sala Superior confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda pues consideró que el objeto de protección del proceso de *habeas data* se refiere a la entrega de información preexistente y no a la elaboración de la misma.

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 lo conteste dentro del plazo establecido. Conforme se aprecia de autos, este requisito ha sido cumplido por el accionante, mediante solicitud de 13 de febrero de 2015 (folio 6).

Delimitación del asunto litigioso

2. El demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se le informe cuántos procesos de obligación de dar suma de dinero inició Sedalib SA en el segundo semestre de 2014 para la cobranza de las deudas por concepto de los servicios de saneamiento que presta. En consecuencia, corresponde determinar si la documentación requerida puede serle entregada.

Análisis del caso concreto

3. La Constitución reconoce el derecho de acceso a la información pública en su artículo 2, inciso 5, el cual consiste en la facultad que tiene toda persona a “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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

4. Con relación al ejercicio de este derecho frente a empresas estatales, el artículo 8 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 021-2019-JUS, dispone que aquellas están sujetas al procedimiento de acceso a la información establecido en esta ley.
5. De igual forma, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de señalar que a las empresas estatales se les aplica también el principio de publicidad. Así, la información que poseen es de interés público en tanto el Estado es titular de acciones y ejerce el control de dichas empresas (*Cfr.* Sentencia emitida en el Expediente 03994-2012-PHD/TC).
6. En la medida que Sedalib SA es una empresa estatal cuyo accionariado está compuesto por las Municipalidades Provinciales de Trujillo, Ascope y Chepén, conforme se detalla en su estatuto vigente (http://www.sedalib.com.pe/upload/ORGANIZACION/ESTATUTOS_SEDALIB.pdf), resulta aplicable el principio de publicidad, por lo que se encuentra obligada a suministrar la información pública que posee.
7. 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 emitida 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, de acuerdo al artículo 2, inciso 5, de la Constitución y los artículos 13 a 18 del TUO de la Ley 27806.
8. El recurrente ha peticionado el acceso a información vinculada al número de procesos de obligación de dar suma de dinero iniciados por Sedalib SA en el segundo semestre de 2014 para la cobranza de las deudas por concepto de los servicios de saneamiento que presta, la cual no tiene carácter de secreta, reservada o confidencial, supuestos que constituyen excepciones al ejercicio del derecho fundamental alegado conforme a los artículos 15 a 17 del mencionado TUO, por lo que se trata de información de carácter público.
9. Por demás, lo requerido por el actor no implica la creación o producción de información con la que no cuenta la empresa demandada, pues para determinar el número de procesos solicitado no se requiere efectuar un análisis documentario. Se trata de información que corresponde al manejo administrativo de la entidad, específicamente, de datos esenciales que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

gestiona toda área legal, como en este caso resulta ser la Subgerencia de Asesoría Jurídica de Sedalib SA, según el organigrama publicado en su portal institucional. Por tanto, debe estimarse la demanda y ordenarse la entrega de la información solicitada.

10. Ahora bien, el artículo 56 del Código Procesal Constitucional establece la condena de costos para la demandada en las sentencias estimatorias; empero, debe recordarse que resulta también aplicable, supletoriamente, la exoneración judicial expresa y motivada que refiere el Código Procesal Civil en su artículo 412.
11. En el caso de autos, se aprecia que el demandante patrocina su propia causa, situación que merecería que se le paguen honorarios por una controversia que él mismo generó. Esta práctica, en principio, resultaría inocua si se la mira aisladamente. No obstante, debe tenerse presente que don Vicente Raúl Lozano Castro ha interpuesto a la fecha más de 250 recursos de agravio constitucional que han sido elevados a este Tribunal, correspondiendo la mayoría de ellos a procesos de *habeas data* contra Sedalib SA, en los que solicita información de lo más diversa.
12. Estas variadas peticiones realizadas individual y frecuentemente a la misma empresa demandada no hacen más que evidenciar una conducta que desnaturaliza este proceso constitucional, al reducirlo a un mero instrumento para la obtención del pago continuo de costos, ejercicio que constituye un abuso del derecho, proscrito por el artículo 103 de la Constitución.
13. Dicha situación se ve agravada por los efectos que este actuar temerario genera: la sobrecarga procesal innecesaria afecta no solo los recursos del Estado, sino también el ejercicio oportuno de la función jurisdiccional. En consecuencia, corresponde exonerar a la demandada del pago de costos.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

HA RESUELTO

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-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 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mayoría, en el presente caso, considero que la demanda debe ser rechazada.

El actor pretende que Sedalib SA le informe, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, acerca de cuántos procesos de obligación de dar suma de dinero inició Sedalib SA en el segundo semestre del año 2014 para la cobranza de las deudas por concepto de servicios de saneamiento que presta. Alega que esta información no le fue entregada.

Sobre el particular, el artículo 13 del TUE de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM —en su versión vigente al momento de la solicitud de información realizada por el recurrente a Sedalib SA—, establecía categóricamente que

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. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

El recurrente no ha demostrado que la empresa demandada tenga en su poder algún documento que contenga el registro de los datos que pretende en este proceso. Es decir, en buena cuenta, lo que exige el recurrente es que Sedalib SA realice una valoración del acervo documentario que posee en su poder y designe personal para que seleccione la información y, luego, realice un inventario de determinados procesos civiles que habría iniciado la emplazada en el periodo requerido, lo que evidentemente supone la producción de información, obligación que no forma parte del derecho de acceso a la información pública.

Por ello, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de habeas data.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

**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 que se le informe cuántos procesos de obligación de dar suma de dinero inició Sedalib SA en el segundo semestre de 2014 para la cobranza de las deudas por concepto de los servicios de saneamiento que presta.
2. La razón evidente de por qué se lesionó el derecho invocado, se centra en el hecho de que la información solicitada corresponde al manejo administrativo de la entidad, específicamente, datos esenciales que maneja toda área legal.
3. En consecuencia, Sedalib 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 a Sedalib.
5. En efecto, me sorprende la argumentación contenida en los fundamentos 11, 12 y 13, que al respecto señalan literalmente lo siguiente:

En el caso de autos, se aprecia que el demandante patrocina su propia causa, situación que merecería que se le paguen honorarios por una controversia que él mismo generó. Esta práctica, en principio, resultaría inocua si se la mira aisladamente. No obstante, debe tenerse presente que don Vicente Raúl Lozano Castro ha interpuesto a la fecha más de 250 recursos de agravio constitucional que han sido elevados a este Tribunal, correspondiendo la mayoría de ellos a procesos de habeas data contra Sedalib SA, en los que solicita información de lo más diversa.

Estas variadas peticiones realizadas individual y frecuentemente a la misma empresa demandada no hacen más que evidenciar una conducta que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

desnaturaliza este proceso constitucional, al reducirlo a un mero instrumento para la obtención del pago continuo de costos, ejercicio que constituye un abuso del derecho, proscrito por el artículo 103 de la Constitución.

Dicha situación se ve agravada por los efectos que este actuar temerario genera: la sobrecarga procesal innecesaria afecta no solo los recursos del Estado, sino también el ejercicio oportuno de la función jurisdiccional. En consecuencia, corresponde exonerar a la demandada del pago de costos.

6. Es decir, primero en el fundamento 9, la mayoría señala que es evidente que la información solicitada es pública, porque se trata de información esencial que debe gestionar toda área legal, 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 Vicente Raúl Lozano Castro promovió 250 recursos de agravio constitucional, 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 temerario; 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 continuo de costos, 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 Sedalib, 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 singulares¹ 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 a Sedalib 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 250 veces en las que ha interpuesto recursos de agravio constitucional, preocupándose por el monto que la emplazada deberá abonar por concepto de costos, no solo en el presente caso, sino en los 250 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 esta información) cuenta con mecanismos suficientes para contrarrestar tal situación.
11. En efecto, es posible que Sedalib, 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 Sedalib, 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

¹ 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 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

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 Sedalib 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.

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 de Sedalib 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 de Sedalib 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 lleva a instrumentalizar el lenguaje



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03423-2016-PHD/TC
LA LIBERTAD
VICENTE RAÚL LOZANO CASTRO

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 resoluciones judiciales.

Sentido de mi voto

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

S.

BLUME FORTINI