



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 845/2020

EXP. N.º 04161-2017-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 04161-2017-PHD/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera formularon fundamentos 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

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 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, 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 agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Vicente Raúl Lozano Castro contra la sentencia de folios 58, de 24 de junio 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 *habeas data* de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 17 de agosto de 2015, don Vicente Raúl Lozano Castro interpone demanda de *habeas data* contra los señores Carlos Humberto Venegas Gamarra y Ricardo Joao Velarde Arteaga quienes se desempeñan, respectivamente, como gerente general y funcionario encargado de atender pedidos de acceso a la información pública en el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S.A. (Sedalib).

Manifiesta, fundamentalmente, que, mediante documento de fecha cierta presentado el 24 de junio de 2015 (folios 1), solicitó a Sedalib que se le entregue la siguiente documentación:

(...) copia fedateada del Plan Anual de Contrataciones de Sedalib S.A. para el año 2015.

Refiere que, pese a que Sedalib decidió acceder a su pedido, previamente se le exige pagar una tasa de S/. 2.00 (dos nuevos soles) por concepto de costos de reproducción sin precisar el número de folios con el que cuenta la información solicitada ni el costo de reproducción de cada folio lo que, de manera indirecta, vulnera su derecho fundamental de acceso a la información pública.

En ese sentido, solicita que se ordene a los emplazados entregarle información precisa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

sobre el costo de reproducción de la documentación solicitada.

Asimismo, solicita el pago de costas y costos procesales.

Contestación de la demanda

El 28 de agosto de 2015, don Ricardo Joao Velarde Arteaga contesta la demanda solicitando que ésta se declare improcedente o infundada. Señala que no existe vulneración del derecho fundamental invocado por el actor pues, mediante Carta 030-2015-SEDALIB-S.A-LTAI/RVELARDE de 9 de junio de 2015 (folios 12), le comunicó que su solicitud de información había sido aceptada. Refiere que, pese a ello, el demandante nunca se acercó a cancelar la tasa correspondiente y que, a través del proceso de *habeas data* de autos, pretende que se le reconozcan “costos procesales de manera tendenciosa y maliciosa” (folios 16).

Sentencia de primera instancia o grado

Mediante sentencia de 21 de setiembre de 2015, el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de la Provincia de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad declara improcedente la demanda señalando que no existe denegatoria de la información solicitada pues, mediante Carta 030-2015-SEDALIB-S.A-LTAI/RVELARDE, se aceptó el requerimiento de información presentado por el actor. Añade que en la citada carta no se precisa si el monto de S/.2.00 corresponde a cada página, es decir alude al monto global del documento requerido.

Sentencia de segunda instancia o grado

Mediante sentencia de 24 de junio de 2016, la Sala Mixta Permanente de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad confirma la apelada por similar fundamento agregando que el pago de S/. 2.00 que se le exige al recurrente “no es exorbitante, excesivo o desproporcionado” (folios 61) y que, tras obtener la información solicitada, éste puede determinar el costo de reproducción de cada foja a través de una operación aritmética sencilla.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. Conforme al artículo 62 del Código Procesal Constitucional, cuando se invoca la vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

procedencia del *habeas data* requiere, de un lado, que el accionante haya solicitado la entrega de la documentación requerida mediante documento de fecha cierta y, de otro lado, que dicha información haya sido denegada o no contestada dentro de los diez días hábiles subsiguientes.

2. En el presente caso, se advierte que el actor solicitó la entrega de la información requerida mediante documento de fecha cierta presentado el 24 de junio de 2015 (folios 1). Además, se evidencia que dicha solicitud fue contestada mediante Carta 030-2015-SEDALIB-S.A-LTAI/RVELARDE de 9 de julio de 2015, la cual, a criterio del recurrente, constituye una denegatoria indirecta de su solicitud de información.
3. En consecuencia, puesto que se cumple el requisito especial de procedencia de la demanda de *habeas data* previsto en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

Delimitación del asunto litigioso

4. En el presente caso, no existe discusión entre las partes respecto al carácter público de la documentación requerida. En efecto, mediante la Carta 030-2015-SEDALIB-S.A-LTAI/RVELARDE, Sedalib reconoció que dicha información se encuentra dentro del ámbito de protección del derecho fundamental invocado. Por esa razón, estimó la solicitud de acceso a la información pública de autos señalando lo siguiente:

Este pedido es **ACEPTADO** para tal efecto deberá cancelar la suma de S/. 2.00 Nuevos Soles en la Oficina de la Tesorería de la empresa sito Av. Federico Villareal N.º 1300 Urb. semirústica El Bosque.

5. En cambio, de lo actuado en el expediente, se evidencia que el asunto litigioso consiste en determinar si condicionar la entrega de la información requerida al pago de una tasa por concepto de reproducción de S/. 2.00 — sin precisar el número total de folios con el que cuenta la documentación requerida ni el costo de reproducción de cada folio — vulnera el derecho de acceso a la información pública del actor. En consecuencia, se procederá a evaluar si dicha exigencia constituye un acto lesivo al derecho fundamental en cuestión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

Análisis de la controversia

6. El artículo 2, inciso 5, de la Constitución reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública de la siguiente manera:

[Toda persona tiene derecho...] 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 afecten la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional (énfasis agregado).

7. De lo anterior se evidencia que, si bien los sujetos pasivos del derecho fundamental en cuestión están obligados a entregar la información de carácter público que se encuentre en su poder, dicha entrega está condicionada al pago de una tasa que traslade al solicitante el costo inherente a su pedido.
8. El monto de dicha tasa debe reflejar el costo real de la reproducción de la información solicitada pues, de lo contrario, ésta podría convertirse en una barrera indirecta que impida el ejercicio efectivo del derecho fundamental de acceso a la información pública. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente en el fundamento 4 de la Sentencia emitida en el Expediente 01912-2007-PHD/TC:

El derecho de acceso a la información pública resultaría siendo ilusorio si el costo que se exige por la reproducción de la información representa un monto desproporcionado o ausente de un fundamento real. Ello ocasionaría el efecto práctico de una denegatoria de información y, con ello, lesivo de este derecho fundamental. Por tanto, este derecho puede también resultar afectado cuando el monto de reproducción exigido es desproporcionado o carece de fundamento real.

9. A mayor abundamiento debe tomarse en cuenta que, dada su naturaleza de tributos vinculados, las tasas no tienen finalidad recaudadora; por el contrario, están destinadas a trasladar a los contribuyentes el costo efectivo de la prestación de la que son beneficiarios. Ello está establecido en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario y, además, ha sido reconocido reiteradamente en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (*cfr.* sentencias emitidas en los expedientes 00053-2004-PI/TC, 00006-2007-PI/TC, 00030-2007-PI/TC entre otras).
10. Asimismo, es necesario señalar que, conforme al artículo 127 de la Ley 27444 (vigente al momento en que el actor presentó su solicitud a Sedalib, hoy artículo 138, inciso 1, del TUO de la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, los fedatarios institucionales “brindan gratuitamente sus servicios a los administrados”. En consecuencia, a criterio de este Tribunal Constitucional, es inaceptable que una entidad pública determinada cobre tasas mayores por la expedición de copias certificadas de lo que cobraría por la expedición de copias simples de los mismos documentos.

11. En el presente caso, de la información consignada en el portal web institucional de Sedalib, se advierte que la documentación solicitada consta de dos folios (*cfr.* <http://www.sedalib.com.pe/upload/drive/32015/20150313-31396746.pdf>, Consulta realizada el 10 de enero de 2020). Sin embargo, los emplazados insisten en cobrar una tasa de S/. 2.00 por su reproducción lo que, como es evidente, se sitúa por encima del costo real involucrado en atender dicho pedido.
12. En consecuencia, a criterio de este Tribunal Constitucional, se ha producido una vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública del actor pues la entrega de la documentación solicitada ha sido condicionada al pago de una tasa que supera con creces el costo real del servicio en cuestión. Por tanto, corresponde estimar la demanda de *habeas data* de autos y, como consecuencia de ello, ordenar a los demandados que efectúen una nueva liquidación de la tasa por concepto de costo de reproducción de la información solicitada.

Acerca del pago de costas y costos procesales

13. 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.

14. Fluye claramente de la norma citada que, siendo Sedalib una empresa estatal, resulta improcedente la pretensión del actor de obtener el pago de costas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

15. 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).
16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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”.
21. 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).
22. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

23. 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 de *habeas data* por acreditarse la vulneración del derecho de acceso a la información pública del recurrente; **sin costos procesales**.
2. **ORDENAR** a los emplazados que vuelvan a calcular el monto de la tasa exigida al recurrente asegurando que ésta refleje el costo real de reproducción de la información requerida.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de costas 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 04161-2017-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, discrepo respetuosamente de lo señalado en sus fundamentos 13 y ss., respecto de la exención de la condena de costos procesales para el caso en concreto. Las razones de ello las expondré a continuación:

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 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.
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04161-2017-PHD/TC
LA LIBERTAD VICENTE RAÚL
LOZANO CASTRO

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 04161-2017-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

EXP. N.º 04161-2017-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 presente causa debió desestimarse por lo siguiente:

El demandante planteó recurso de agravio constitucional contra la sentencia que declaró improcedente su demanda en razón de que se consideró que no existió denegatoria de la información solicitada, y que tal como el actor lo solicitó, el costo de reproducción de cada foja podría determinarse a través de una operación aritmética.

En tal sentido, considero que, en puridad, lo que concretamente se cuestiona es el costo de reproducción de la información solicitada mediante documento de fecha cierta (foja 1); empero, como el mismo recurrente lo reconoce, no se apersonó ante la demandada para abonarlos y, de ser el caso, cuestionarlos, conforme lo estipula el artículo 13 del Decreto Supremo 072-2003-PCM, Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En todo caso, no puede soslayarse que la liquidación del costo de reproducción del Plan Anual de Contrataciones de Sedalib SA para el año 2015 (S/. 2 y 00/100 soles) no es, en principio, exorbitante y, por ende, desproporcionado.

Por lo expuesto, se advierte que en el presente caso no existe ningún sustento constitucional en la demanda formulada por el recurrente, debido a que no se aprecia que la emplazada se haya negado a proporcionar la información solicitada o que exista una intención subrepticia de no concederle lo solicitado. Por lo tanto, la pretensión de la demanda no está referida directamente al contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública.

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

S.

LEDESMA NARVÁEZ